Національна академія юридична України імені Ярослава Мудрого
200 років

Екологічне право України

Підручник

Міністерство освіти і науки України
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого

Екологічне право України

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»
2005

ББК 67.3
Е 40

Гриф «*Затверджено Міністерством освіти і науки України як підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів*» надано 18.11.2004 р.

Рецензенти

Н. Р. Малишева, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПрН України,
А. Г. Бобкова, доктор юридичних наук, професор

Автори підручника

А. П. Гетьман	д-р юрид. наук, професор, академік АПрН України — розділи III (§ 5–7), XIII
М. В. Шульга	д-р юрид. наук, професор, член-кор. АПрН України — розділи VIII, IX, X
В. К. Попов	д-р юрид. наук, професор, член-кор. АПрН України — розділи I § 1(§ 2, 3, 5, 6 (у співавторстві з Г. В. Анісімовою), 4 і 7(у співавторстві з А. К. Соколовою)), XVII (у співавторстві з Г. В. Анісімовою)
Г. В. Анісімова	канд. юрид. наук, доцент — розділ I (§ 2, 3, 5, 6 (у співавторстві з В. К. Поповим)), розділи IV, VII, XVII (у співавторстві з В. К. Поповим), XIX
В. І. Гордєєв	канд. юрид. наук, доцент — розділ XVIII
С. В. Размєтаєв	канд. юрид. наук, доцент — розділи V, XII
А. К. Соколова	канд. юрид. наук, доцент — розділ I (§ 4, 7 (у співавторстві з В. К. Поповим)), розділ VI (§ 8), розділ XI
Д. А. Суржан	канд. юрид. наук, доцент — розділ II (§ 1, 2)
О. М. Ткаченко	канд. юрид. наук, доцент — розділ XVI
В. О. Чуйков	канд. юрид. наук, доцент — розділи VI (§ 1–7, 9), XV
С. В. Шарапова	канд. юрид. наук, доцент — розділ II (§ 3)
В. С. Шахов	канд. юрид. наук, доцент — розділи III (§ 1–4), XIV

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.

Основу Загальної частини становлять теми, в яких висвітлюються питання предмета, джерел та системи цієї самостійної галузі права, розкриваються екологічні права та обов'язки громадян, розглядаються особливості права власності на природні ресурси та права природокористування, правового забезпечення екологічної безпеки, системи органів і функцій управління природокористуванням та охороною довкілля, економіко-правового механізму та юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства.

До складу Особливої частини включені теми, присвячені висвітленню особливостей, притаманних окремим видам права природокористування, відтворення природних ресурсів та охорони довкілля.

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

ББК 67.3

© А. П. Гетьман, М. В. Шульга, В. К. Попов та ін., 2005
© «Право», 2005

ISBN 966-8467-22-1

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ I

Предмет, метод, принципи та система екологічного права

§ 1. Взаємодія суспільства й природи — об'єктивна передумова виникнення екологічних відносин і екологічного права

Під передумовою зазвичай розуміють об'єктивний або суб'єктивний фактор, який забезпечує виникнення соціальних, екологічних, економічних, правових та інших явищ у суспільному житті людей. Взаємодія суспільства й природи — об'єктивно існуюче явище. Природа як сукупність органічних і неорганічних утворювань виникла раніше, ніж суспільство, яке є породженням природи. Природа розвивається за об'єктивними законами, тоді як суспільство функціонує на основі законів соціального розвитку. Людина є безпосередньо природною істотою, вона і підкоряється біологічним законам, являє собою вінець розвитку природи, оскільки належить до вищого біологічного виду. Але поряд із цим людина виступає і істотою, а тому суспільство розглядається як організовані людські соціальні організми[1].

Процес взаємодії суспільства і природи здійснюється на основі певних закономірностей. Перш за все, суспільство не може існувати без природи, оскільки природні блага забезпечують життєдіяльність людини. У свою чергу й природа потребує діяльності суспільства, зокрема, використані суспільством природні ресурси (ґрунт, води, ліси та ін.) повинні відтворюватися й відновлюватися. Ці процеси відбуваються як природним шляхом, так і штучними заходами з активною діяльністю людини, при якій виникають певні суспільні екологічні відносини, що регулюються правовими приписами. Однак при втру-

[1] Див.: *Соломина С. Н.* Взаимодействие общества и природы. – М.: Мысль, 1983. – С. 5–18.

чанні людини в природні процеси вона повинна максимально враховувати закони розвитку як окремих природних об'єктів, так і в цілому закони функціонування довкілля, адже усі екологічні об'єкти перебувають у постійному і нерозривному об'єктивному природному зв'язку, який в інтересах тієї ж людини порушувати не можна.

Об'єктивна закономірність взаємодії суспільства і природи виявляється також і у тому, що в процесі використання природних ресурсів для виробництва матеріальних благ, необхідних суспільству, у природне середовище скидаються різні відходи виробництва і продукти життєдіяльності людей. Природа у даному випадку виступає як постійний резервуар для складування забруднюючих речовин. Однак сама природа може утилізувати лише незначну кількість забруднюючих речовин. Отже, постає проблема належної охорони природного середовища, бо без природоохоронної діяльності у сучасних умовах, коли техногенний тиск на довкілля зростає, неможливо забезпечити екологічну безпеку суспільства, довкілля та людини. Охорона природи — об'єктивна необхідність, яку не можна ігнорувати. При її організації кожна держава повинна вишукувати оптимальні можливості для здійснення екологічних заходів. У процесі цього виникає широке коло екологоохоронних суспільних відносин, юридичною формою яких виступають правові приписи.

Оскільки природні ресурси забезпечують життєдіяльність людей, частина з них належить відповідним суб'єктам. Звідси виникає відповідна організаційно-правова форма їх приналежності певним суб'єктам — державі, окремим територіальним громадам, колективам, індивідам тощо. В Конституції України (ст. 13) закріплені дві такі форми: 1) право власності на природні об'єкти; 2) право користування ними. Можливе існування різних видів власності на природні ресурси та користування ними, але безумовно визначення організаційно-правових форм приналежності природних об'єктів конкретним соціальним суб'єктам є своєрідною формою взаємодії суспільства й природи. В основі такої взаємодії лежать об'єктивні й суб'єктивні фактори. Об'єктивні полягають у тому, що закономірність взаємодії суспільства й природи обумовлює необхідність приналежності природних ресурсів суб'єктам власності. При їх відсутності або невизначеності природне середовище позбавляється підтримки з боку конкретних власників або користувачів природних об'єктів. Суб'єктивний фактор проявляється в тому, що держава як людська інституція визначає оптимальні форми приналежності природних ресурсів відповідним суб'єктам і закріплює це у законодавчому порядку.

Загальновідомо, що природні явища змінюються повільніше, ніж суспільні. Обумовлено це специфікою законів розвитку природи. Тому держава, уособлюючи інтереси суспільства і здійснюючи екологічну функцію, визначає правові форми регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі не лише визначення приналежності природних об'єктів, забезпечення екологічної безпеки, а і їх використання, відтворення й охорони природного середовища. Така соціальна діяльність повинна сприяти зміцненню взаємодії суспільства й природи на науково обґрунтованому рівні, реальному відображенню їх взаємодії.

Таким чином, об'єктивно існуюча взаємодія суспільства й природи породжує різноманітні екологічні відносини між певними суб'єктами, а також правові форми, які повинні оптимально відповідати цим відносинам.

§ 2. Предмет екологічного права

Предметом екологічного права *є відносини, які складаються між суб'єктами з приводу приналежності, використання, забезпечення екологічної безпеки, відтворення природних об'єктів та охорони навколишнього природного середовища з метою задоволення екологічних та інших інтересів*.

Термін «екологія» був уведений у наукову термінологію у 1866 році німецьким біологом Е. Геккелем, 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 у науці та подальше практичне застосування у різних сферах суспільства, правотворчій і правозастосовній діяльності.

Крім суто біологічного визначення екології, сформувалися або ще формуються інші різновиди екології: геоекологія (в географії); антропоекологія (у медицині); інженерна геоекологія (в геології); економоекологія (в природокористуванні); соціальна екологія (в соціології) та інші[1]. Таким чином, екологія — поняття більш широке, ніж біологічне явище. Вузьке розуміння екології без її соціального аспекту збіднює це поняття і не узгоджується з об'єктивно існуючою взаємодією суспільства й природи. У житті постійно й безперервно здійснюється взаємодія індивідів, колективів людей,

[1] Див.: *Бачинский Г. А.* Социоэкология: теоретические и прикладные аспекты. – К.: Наукова думка, 1991. – С. 26 – 29.

у цілому суспільства з природним середовищем або з його окремими частинами. Тому широке розуміння екології сприяє усвідомленню та проведенню необхідних екологічних заходів, створенню належної правової основи екологічних відносин, яка забезпечує підтримку сприятливого екологічного стану в державі та її окремих регіонах. Широке розуміння екології не виключає існування її різновидів у рамках єдиного поняття. Однак в усіх названих різновидах екології бере участь людина як соціальна істота.

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 з тим єдність екологічних відносин не виключає існування їх різновидів, обумовлених екологічними факторами. Зокрема, природні об'єкти (земля, води, рослинний світ, ліси, надра, фауна, атмосферне повітря та ін.) за своїми природничими характеристиками відрізняються один від одного. Через це виникають різновиди єдиних екологічних відносин: земельні, водні, флористичні, фауністичні, атмосфероповітряні та інші відносини, що обумовлює необхідність визначення їх правових форм. Диференціація екологічних відносин за основними природними об'єктами не відміняє єдності екологічних відносин, їх предметної цілісності.

Диференціація екологічних відносин можлива також і за основними сферами діяльності людей у галузі навколишнього природного середовища: 1) відносини, що виникають з приводу приналежності природних об'єктів певним суб'єктам на праві власності або на праві користування; 2) відносини, що виникають у сфері експлуатації екологічних об'єктів конкретними суб'єктами з метою задоволення своїх інтересів; 3) відносини, що виникають із приводу забезпечення екологічної безпеки довкілля, суспільства та громадян; 4) відносини, що складаються у галузі відтворення, відновлення природних об'єктів, поліпшення їх якості; 5) відносини, що виникають у сфері охорони навколишнього природного середовища.

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 вони мають підпорядкований характер щодо основних екологічних відносин.

В умовах проведення економічної та адміністративної реформи в Україні зазнають значних змін і *екологічні відносини щодо приналежності природних об'єктів* у їх видовому різноманітті Це сто-

сується, по перше, відносин власності на екологічні об'єкти. Вітчизняне законодавство розвивається у напрямку правового закріплення різноманіття форм власності на деякі природні об'єкти, що сприяє більш ефективному їх використанню, розвитку ініціативи власників у забезпеченні належної охорони природного середовища, в додержанні нормативів і правових приписів з питань екології. Значна частина природних ресурсів перебуває виключно у власності держави. Обумовлене це тим, що екологічні об'єкти утворюють єдину екологічну систему, тому їх перебування у власності держави сприяє екологічній рівновазі на території України. Однак це не виключає можливості поступового переходу частини природних об'єктів в інші форми власності.

Відносини у галузі використання природокористувачами екологічних об'єктів мають певні особливості: пріоритетність екологічних відносин перед іншими відносинами; платність за спеціальне використання природних ресурсів; стягнення збору за забруднення природного середовища та погіршення якості природних ресурсів; обов'язкове додержання суб'єктами відносин екологічних стандартів, нормативів і лімітів у процесі експлуатації природних об'єктів; значно розширений судовий захист прав природокористувачів тощо.

Відносини в сфері екологічної безпеки сприяють захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, навколишнього природного середовища, своєчасному виявленню, запобіганню і нейтралізації реальних та потенційних загроз екологічним інтересам. Вони забезпечуються збалансованою взаємодією природних, технічних та соціальних систем, здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, організаційних, державно-правових та інших заходів. Україна проводить екологічну політику, спрямовану на забезпечення екологічної безпеки, збереження безпечного для існування живої й неживої природи навколишнього середовища, що є важливим у сучасних умовах при значному антропогенному навантаженні.

Особливого значення в умовах розвитку ринкових відносин набувають *відносини у галузі відтворення та відновлення природних об'єктів*, поліпшення їх якісного стану. Чимало природних об'єктів мають підвищений попит у виробників матеріальних благ (наприклад, деякі корисні копалини, лісові ресурси). З точки зору ринкових відносин можна було б дати простір реалізації, скажімо, лісової деревини, однак тут відносини стримуються об'єктивними екологічними факторами: зокрема, лісова рослинність сприяє виникненню кисню, який є необхідним для життєдіяльності людей та

основою міцності озонового шару. Слід урахувати також, що чимала частина природних об'єктів вибуває з екологічної системи внаслідок об'єктивних та суб'єктивних причин: псування і знищення екологічних об'єктів; недодержання лімітів їх використання; вибуття цих об'єктів у процесі господарської діяльності або з причин природного характеру тощо. Відтворення і відновлення природних об'єктів — об'єктивний процес у природному середовищі, його не можна призупиняти, навпаки, йому треба всіляко сприяти. Тому виникаючі екологічні відносини в даній сфері мають об'єктивну передумову.

Значну групу складають екологічні охоронні відносини, які тісно пов'язані з відносинами, що виникають у галузі відтворення і відновлення екологічних об'єктів, але мають і деяку самостійність у межах єдиних екологічних відносин. Вони складаються в процесі здійснення комплексу охоронних екологічних заходів відповідними суб'єктами. Охоронні відносини за своїм змістом є складними, бо підрозділяються на відносини екологічного, економічного, організаційного, технологічного, правового порядку.

Екологічні відносини як частина суспільних відносин мають схожість із майновими, адміністративними та іншими відносинами, які регулюються відповідними галузями права, і водночас їм притаманні риси відмінності. Їх схожість виявляється у питаннях змісту власності; суб'єктному складі тих чи інших відносин; при здійсненні угод, об'єктами яких є майно і природні ресурси; розширенні договірної форми в природокористуванні та ін. Однак елементи схожості не дають підстав для їх ототожнювання і тим більше поглинання екологічних відносин майновими або адміністративними. Ці відносини існують самостійно. Між екологічними та іншими відносинами існують значні відмінності, які дозволяють вважати їх різнорідними відносинами зі своїми формами і методами правового регулювання. Найголовнішою відмінною ознакою виступає екологічний фактор, який виявляється у різних аспектах.

1. Екологічні відносини існують лише при наявності природних об'єктів без відриву їх від єдиного природного середовища. Так, наприклад, добуті корисні копалини, виловлена риба, зрубана деревина перестають бути об'єктами екологічних відносин, оскільки вони відокремились від природного середовища, стали майновими об'єктами й перейшли у сферу майнових відносин, які регулюються цивільним правом.

2. На екологічні відносини, зміст яких складають природні об'єкти, що розвиваються за законами природи, впливають ці закони, тому вплив людей і права на дані відносини є обмеженим. Крім того, природне середовище є більш або менш сталим, що забезпечує ста-

більність екологічних відносин. Майнові відносини базуються на соціально-економічних законах і це обумовлює їх динамічність.

3. Суб'єкти екологічних відносин зобов'язані дотримуватися екологічних стандартів, нормативів і вимог, а також лімітів при використанні природних ресурсів, займатися відтворенням природних об'єктів, що обумовлено існуванням єдиної екологічної системи. У майнових відносинах в умовах ринку суб'єкти більш вільні у своїй діяльності.

4. В екологічних відносинах правовий режим містить значну кількість імперативних приписів, виконання яких є обов'язковим для суб'єктів цих відносин. Це стосується, перш за все, таких сфер, як відтворення природних об'єктів, надзвичайних екологічних ситуацій, які призвели до забруднення природного середовища, тощо. Причому ці заходи здійснюються незалежно від того, вигідні або невигідні вони з точки зору економічної. Тут діє пріоритет екологічних вимог. У майнових відносинах в умовах ринку використання імперативних приписів — явище рідке.

§ 3. Поняття екологічного права

Екологічне право виступає юридичною формою екологічних відносин. Його розвиток і становлення відбувається у широкій науковій дискусії, що є цілком виправданим, бо тільки у процесі наукового обговорення можна виробити оптимальний підхід до розуміння екологічного права. Висловлені думки про поняття екологічного права в загальних рисах зводяться у цілому до двох основних напрямків. Одні автори вважають, що екологічне право належить до числа комплексних (інтегрованих) галузей права, до складу якої входить декілька самостійних галузей права, які регулюють різні види екологічних відносин. При цьому комплексність екологічного права автори такої думки трактують по-різному[1]. Наприклад: а) кожна галузь права, яка входить до складу екологічного права, регулює самостійний вид екологічних відносин, в основі яких лежать різні екологічні об'єкти. Тому й існують такі самостійні галузі права, як земельне, лісове, водне, гірниче, фауністичне, атмосфероповітряне та інші; б) екологічне

[1] Див.: *Андрейцев В. І.* Екологічне право. Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. і вузів. – К.: Вентурі, 1996. – С. 23; *Андрейцев В. І.* Екологічне право: Особлива частина: Підручник для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. курс. – К.: Істина, 2001. – 544 с.; *Бринчук М. М.* Экологическое право (окружающей среды): Учебник для высших учебных заведений. – М.: Юристъ, 1998. – С. 74–76; *Яковлев В. Н.* Экологическое право. – Кишинев: Штиинца, 1988. – С.35; *Бобылев А. И., Белашенко С. А.* Вопросы общей теории экологического права. – Минск, 1991. – С. 14–15; та інші автори.

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 прав[1].

Водночас отримує розвиток і концепція, згідно з якою екологічне право не є комплексною галуззю права, а являє собою самостійну галузь права 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 ресурсів[2]. Інші автори, підтримуючи таку думку, наголошують на тому, що єдині екологічні відносини поділяються на декілька різновидів (земельні, водні, лісові, гірничі, фауністичні, атмосфероповітряні та інші), які мають свої істотні специфічні особливості і спеціальні правові форми у вигляді підгалузей екологічного права (земельні, водні, лісові, гірничі, фауністичні, атмосфероповітряні, природно-заповідні та інші)[3]. На їх думку, такий підхід до розуміння екологічного права забезпечує його єдність як самостійної (некомплексної) галузі права і внутрішню диференціацію.

Важливо зазначити, що В. В. Петров, який тривалий час не поділяв таких поглядів, в останніх працях обґрунтовано доводить, що екологічне право з огляду на його предмет є сукупністю однорідних суспільних екологічних відносин, тому його не слід відносити до комплексних галузей права[4]. У літературі справедливо зазначається, що екологічні відносини є єдиними[5].

[1] Див.: *Андрейцев В. І.* Екологічне право. Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. і вузів. – С. 23.

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

[3] Див.: *Попов В. К.* О понятии экологического права и преподавании его в вузах // Вестник МГУ. – Серия 11. Право. – 1987. – №5. – С. 37 – 38; *Він же.* Предмет, метод і система екологічного права // Екологічне право України (Загальна частина): Навчальний посібник. – Х.: АТ Поліграфічна фірма "Прінтал", 1995. – С. 3–9.

[4] Див.: *Петров В. В.* Экологическое право России. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 55–56.

[5] Див.: *Крассов О. И.* Экологическое право: Учебник. – М.: Дело, 2001. – С. 39–41; *Ерофеев Б. В.* Экологическое право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 1996. – С. 86–87, 120–124; *Боголюбов С. А.* Экологическое право: Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1999. – С. 10–12; *Шемшученко Ю. С.* Правовые проблемы экологии. – К: Наукова думка,1989. – С. 64–75; та ін.

Викладене дає підстави зробити висновок про те, що у науці йде активний пошук оптимального розуміння сутності екологічного права, його місця в системі права. Найбільш аргументованою є думка тих авторів, які розглядають екологічне право як самостійну (некомплексну) галузь права з підгалузевою структурою.

Викладене дозволяє зробити висновок, що **екологічне право як галузь права** *являє собою систему правових норм, які регулюють екологічні відносини з приводу приналежності, використання, забезпечення екологічної безпеки, відтворення природних ресурсів у їх нерозривному зв'язку з природним середовищем, охорони навколишнього природного середовища з метою реалізації інтересів відповідних суб'єктів та підтримання сталого екологічного розвитку, екологічної рівноваги в країні та окремих її регіонах.*

§ 4. Метод правового регулювання екологічних відносин

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

Загальновідомо, що метод правового регулювання визначається з урахуванням характеру суспільних відносин. Отже, суспільні відносини, що регулюються, характеризують способи й прийоми впливу на них. В юридичній літературі виділяють два основних методи правового регулювання: диспозитивний, який характеризується автономією і рівноправ'ям сторін відносин, що регулюються; імперативний, що базується на владно-імперативній основі.

Якщо виходити з цієї універсальної 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, в літературі справедливо стверджується, що метод правового регулювання є багатоелементним явищем і може запозичати прийоми і способи впливу на суб'єктів у однорідних галузей права, формуючи при цьому певні специфічні риси методу

самостійної галузі права[1]. Такий висновок слід визнати вірним, оскільки це дає можливість визначити змішаний метод правового регулювання певних суспільних відносин, які складають предмет відповідної галузі права.

Для екологічного права характерним є змішаний метод правового регулювання, який включає у себе диспозитивні і імперативні способи і прийоми правового регулювання екологічних відносин. Змішаний метод правового регулювання відповідного кола суспільних відносин обумовлений самим їх характером. При визначенні методу вирішальне значення має екологічний фактор, зокрема, екологічні відносини виникають з приводу певних природних об'єктів, тісно пов'язаних між собою, розвиваються за своїми природними законами і складають єдину екологічну систему (навколишнє природне середовище).

Диспозитивний метод використовується частіше за все при регулюванні відносин власності на природні об'єкти, договірних відносин, відносин щодо сумісного використання природних об'єктів, при розв'язанні еколого-правових спорів, при відшкодуванні збитків різних видів тощо. В умовах розвитку ринкових відносин цей метод правового регулювання певних видів екологічних відносин отримуватиме більш широке застосування, звужуючи сферу використання імперативного методу. Оптимальне поєднання двох методів правового регулювання екологічних відносин — єдино вірний шлях належного правового регулювання. Однак при всій важливості диспозитивного методу в регулюванні екологічних відносин неможливо обійтися без використання імперативного методу регулювання цих відносин. Екологічна система розвивається за законами природи, тому управління у галузі екології повинно бути науково обґрунтованим, тобто таким, яке не припускає порушення природних і правових імперативів. Не всі екологічні питання можуть вирішити самі власники природних об'єктів або природокористувачі, наприклад, при виникненні надзвичайних екологічних ситуацій, коли йдеться про вжиття термінових заходів щодо переселення людей у безпечні регіони, ліквідацію наслідків аварій, які призвели до забруднення природного середовища, при здійсненні необхідних охоронних екологічних заходів тощо. У такому разі слід переважно використовувати владні приписи, обов'язкові для виконання. Нерідко власниками природних ресурсів, при-

[1] Див.: *Шемшученко Ю. С.* Правовые проблемы экологии. – К.: Наукова думка, 1989. – С.71–72.

родокористувачами припускаються порушення екологічних нормативів, стандартів, лімітів на використання цих ресурсів, тому приписи контролюючих органів про усунення виявлених недоліків є обов'язковими для виконання особами, яким вони адресовані. У цих випадках владний метод є виправданим.

Владна діяльність компетентних органів необхідна також у процесі відтворення природних об'єктів. Не можна, наприклад, питання відтворення лісів передавати тільки на розгляд лісокористувачів. Відтворення і відновлення лісів — об'єктивна екологічна необхідність, оскільки ліси є джерелом кисню — основи формування озонового шару, ліси необхідні для задоволення багатьох потреб людей. Дану проблему можна вирішувати не лише способом економічного стимулювання лісокористувачів, але й шляхом адміністративних приписів, які зобов'язують певних осіб здійснювати конкретні дії для відтворення лісів. Аналогічний підхід повинен бути і щодо інших природних об'єктів, які мають відтворюватися. Коло відносин, що регулюються переважно адміністративним методом, досить широке.

Отже, **метод правового регулювання екологічних відносин** базується на поєднанні імперативних та диспозитивних способів та прийомів впливу норм екологічного законодавства на суб'єктів таких відносин.

§ 5. Об'єкти і 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 (штучне відтворення природних об'єктів). Слід мати на увазі, що не всі природні явища можуть бути об'єктами екологічного права. Деякі природні явища не піддаються правовому впливу, 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 з їх правовим регулюванням.

Згідно з екологічним законодавством України до природних об'єктів належать земля, надра, рослинний світ, ліси, води, тваринний світ, атмосферне повітря, природно-заповідні об'єкти та ін. Право безпосередньо не впливає на природні об'єкти, його вплив виявляється через поведінку суб'єктів екологічних відносин. Екологічне право виступає регулятором відносин, тому що суб'єктами цих відносин є індивіди, колективи людей, органи управління, держава. В праві визначається міра можливої і належної поведінки

суб'єктів екологічних відносин, що забезпечує оптимальне використання природних ресурсів, їх відтворення і охорону навколишнього природного середовища (екологічної системи).

Законодавство передбачає внутрішню класифікацію кожного природного об'єкта. Вона встановлюється з метою визначення правового режиму кожного виду природного об'єкта, що сприяє підтримці екологічної стабільності.

У правовій літературі визначено співвідношення між природними явищами. Так, природні об'єкти складають невід'ємні компоненти навколишнього природного середовища, а природні ресурси утворюють частину природних об'єктів, які використовуються як джерела задоволення різних інтересів людини. Природні комплекси — це сукупність взаємопов'язаних між собою частин природних об'єктів, виділених з метою створення заповідної території. Ландшафтом вважається територіальна система, яка складається з взаємодіючих природних компонентів. Крім того, в екологічному законодавстві виділені також конкретні природні об'єкти, яким притаманні специфічні ознаки і які мають юридичне значення.

Земля належить до основних природних об'єктів і входить до складу єдиної екологічної системи як невід'ємна її частина. Поняття землі закріплене у ст. 1 Закону України від 19 червня 2003 року № 962-IV «Про охорону земель»[1], де вона розглядається як поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею. Земельні ресурси — сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві. Ґрунт же являє собою 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.

Однак землю слід розглядати у двох аспектах: як сукупність усіх природних багатств (планета) і як поверхневий ґрунтовий шар землі, який виконує екологічні, економічні (засоби виробництва, просторовий базис), культурно-оздоровчі функції. Земельне законодавство розраховане на правове регулювання використання поверхневого шару землі й водночас взаємодіє з водним, лісовим, гірським, фауністичним, атмосфероповітряним, природно-заповідним, охоронним законодавством. Земельне законодавство виступає основ-

[1] Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1431.

ною правовою формою земельних відносин. Земля як об'єкт права проявляється у різних сферах: при наданні земельних ділянок у власність або в користування; при вилученні земель у встановленому порядку для задоволення певних потреб; у процесі експлуатації земель з урахуванням їх цільового призначення тощо. До земель України належать усі землі в межах її території, в тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням поділяються на категорії земель (ч. 1 ст. 18 Земельного кодексу України, далі ЗК України). Тому в законодавстві врахована специфіка правового регулювання використання категорій земель сільськогосподарського призначення, житлової та громадської забудови, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, лісового фонду, водного фонду, промисловості, транспорту.

Надра є самостійним природним об'єктом, частиною єдиної екологічної системи. У статті 1 Кодексу України про надра встановлено, що надра — це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння. З цього випливає, що законодавство про надра розраховане на ту частину надр, яка використовується для задоволення потреб держави, юридичних і фізичних осіб. Цю частину надр називають природними ресурсами. Однак не всі надра доступні для діяльності людини з технологічних, економічних та інших причин. Наприклад, у деяких регіонах України природний газ залягає на глибині 5 тис. метрів, видобування такого газу потребує великих коштів. Отже, цей газ можна розглядати як природний об'єкт, що існує об'єктивно, а не як природний ресурс, який можна використовувати. Тому надра можна поділити на дві групи: ті, що використовуються, та ті, що не використовуються з різних причин. Кодекс України про надра виділяє п'ять видів користування надрами залежно від цілей їх використання (ст. 14). Об'єктами права виступає та частина надр, яка може використовуватися для задоволення потреб суспільства.

Води — всі води (поверхневі, підземні, морські), що входять до складу природних ланок кругообігу води. Водний об'єкт — природний або створений штучно елемент довкілля, в якому зосереджуються води. Усі води на території України становлять її водний фонд, який включає у свій склад: поверхневі води — природні водойми (озера), водотоки (річки, струмки); штучні водойми (водосховища, ставки) і канали; інші водні об'єкти; підземні води та джерела; внутрішні морські води та територіальне море (ст. 3 Водного кодексу). Водні

об'єкти є виключною власністю народу України і надаються тільки у користування (ст. 6). Залежно від значення водні об'єкти поділяються на два види: загальнодержавні й місцевого значення (ст. 5), що визначає різний правовий режим їх використання та охорони. Залежно від цільового призначення води поділяються на такі види: для питних цілей, промисловості, сільського господарства, транспорту, рибного й мисливського господарства, лікувально-оздоровчих цілей та ін. Відповідно до наведеної класифікації у водному законодавстві встановлений правовий режим кожного виду водокористування. Використання вод здійснюється у порядку загального й спеціального водокористування (ст. 46). Об'єктами права водокористування є конкретні водоймища, надані у встановленому порядку відповідним суб'єктам.

Рослинний світ — сукупність усіх видів рослин, а також грибів та утворених ними угруповань на певній території (ст. 3 Закону України «Про рослинний світ»). Об'єкти рослинного світу — дикорослі (що природно зростають на певній території) та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби на всіх стадіях розвитку та утворені ними природні угруповання. Природні рослинні ресурси поділяються на природні ресурси загальнодержавного та місцевого значення (ст. 4). Їх використання здійснюється у порядку загального або спеціального використання (ст. 8). Крім цього, вони можуть перебувати в різних формах власності. Складовою частиною природних рослинних ресурсів є ліси.

Ліси належать до особливого природного явища і складають також частину єдиної системи. У статті 3 Лісового кодексу ліс розглядається як сукупність землі, рослинності, в якій домінують дерева та чагарники, тварини, мікроорганізмів та інших природних компонентів, що у своєму розвитку біологічно взаємопов'язані, впливають один на одного і на навколишнє середовище. Видається, що таке визначення надто широке, схоже з визначенням поняття ландшафту. Більш переконливим є визначення, яке було дано свого часу відомими спеціалістами лісового господарства. Зокрема, ліс визначали як сукупність деревинних і чагарникових рослин, пов'язаних з ґрунтом і атмосферою[1]. Дане визначення відбиває біологічну сутність лісу як самостійного природного об'єкта. Що ж до взаємозв'язків лісу з іншими природними компонентами, то усі природні явища пов'язані між собою, тому вони й утворюють єдину екологічну систему. Усі ліси на території України становлять її лісовий фонд. До лісового фонду належать також земельні ділянки, не вкриті лісовою рослинністю, але

[1] Див.: *Морозов Г. Ф.* Избранные труды: В 3 т. – М., 1970. – Т. 1. – С. 69.

надані для потреб лісового господарства. Землі лісового фонду поділяються на лісові та нелісові. Лісові ресурси за своїм значенням поділяються на ресурси державного й місцевого значення. Усі ліси в Україні є власністю держави (ст. 6 Лісового кодексу), отже, всі ліси утворюють об'єкт права державної власності. Об'єктами права користування лісами є конкретно виділені лісові ділянки, наприклад, при заготівлі деревини рубка ліса здійснюється в межах розрахункової лісосіки (ст. 56 Лісового кодексу). Інші види лісокористування здійснюються відповідно до приписів Лісового кодексу та інших спеціальних підзаконних нормативних актів. До лісового фонду не належать: усі види зелених насаджень у межах населених пунктів, які не віднесені до категорії лісів; окремі дерева й групи дерев, чагарники на сільгоспугіддях, садибах, присадибних, дачних і садових ділянках (ст. 4 Лісового кодексу). Питання створення, охорони й використання таких насаджень регулюються іншими законодавчими актами.

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. Критерієм розподілу атмосферного повітря (як природного об'єкта) та іншого повітря є природний, непорушний зв'язок атмосферного повітря з довкіллям. Згідно з Конституцією України (ст. 13) атмосферне повітря, яке знаходиться в межах території України, є об'єктом права власності Українського народу. Кожний громадянин має право користуватися атмосферним повітрям як об'єктом права власності народу відповідно до закону. Відносини в галузі охорони атмосферного повітря регулюються Законом України «Про охорону атмосферного повітря» та підзаконними нормативними актами. Велику групу відносин складають відносини з охорони атмосферного повітря. Не слід змішувати повітряний простір з атмосферним повітрям. Якщо атмосферне повітря являє собою суміш певних газів, то повітряний простір, згідно з Повітряним кодексом України від 4 травня 1993 року[1], складає частину повітряної сфери, розташованої над сушею, водною територію України, тому є частиною території України (ст. 1 Повітряного кодексу).

Тваринний світ належить до основних компонентів навколишнього природного середовища. Відповідно до Закону «Про тваринний світ» об'єктами тваринного світу, на які поширюється дія цього Закону, є дикі тварини — хордові, в тому числі хребетні, безхребетні в усьому їх видовому і популяційному різноманітті та на всіх стадіях розвитку, які перебувають у стані природної волі, утримуються у

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1993 . – № 25 . – Ст. 274.

напіввільних умовах чи в неволі; частини диких тварин; продукти їх життєдіяльності. Об'єктом тваринного світу є також нори, хатки, лігва, мурашники, боброві загати та інше житло і споруди тварин, місця токування, линяння, гніздових колоній птахів, постійних чи тимчасових скупчень тварин, нерестовищ, інші території, що є середовищем існування, та шляхи міграції. Правове регулювання відносин у даній сфері природи здійснюється у різних напрямках: питання власності, використання тваринного світу, його облік і охорона, відтворення тощо. Слід мати на увазі, що відносини у галузі використання, відтворення й охорони тваринного світу, який належить до сільськогосподарських та домашніх тварин і використовується у господарських, наукових та інших цілях, регулюються іншим законодавством, і зазначені види тварин не є об'єктами екологічного права.

Природно-заповідний фонд є специфічним об'єктом екологічного права. Його становлять ділянки суші і водного простору, природні комплекси та об'єкти, які мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного й рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонового моніторингу навколишнього природного середовища. Він являє собою сукупність природних об'єктів і комплексів, наділених режимом заповідання, і складається із природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ, ботанічних садів, зоологічних парків тощо. Правовий режим даного фонду визначений Законом України від 16 червня 1992 року «Про природно-заповідний фонд України»[1].

Континентальний шельф являє собою поверхню та надра морського дна до глибини 200 метрів у районах, які прилягають до узбережжя або до островів держави, але які перебувають за межами зони територіального моря або за цією межею до місця, де глибина покривних вод дає змогу вести розробку природних багатств у цих районах. У разі якщо встановлення меж континентального шельфу відповідно до зазначених вище ознак суперечить юрисдикції суміжних прибережних країн, межі континентального шельфу визначаються за спеціальними міждержавними угодами[2]. На дні моря

[1] Відомості Верховноюї Ради України. – 1992 .– № 34. – Ст. 502.

[2] Постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 року № 269 «Про затвердження Правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення» у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 року № 431 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 741.

шельфу можуть бути живі організми «сидячих» видів тварин (прикріплені до дна або такі, що пересуваються морським дном), а також мінеральні та інші неживі ресурси, які відносяться до надр. Прибережна держава здійснює до нього суверенні права з метою розвідки та розробки його природних багатств. Використання та охорона природних ресурсів континентального шельфу регламентується міжнародним та національним законодавством а саме: Конвенцією ООН з морського права (1982 р.), Конвенцією про континентальний шельф (1964 р.), Протоколом про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки стаціонарних платформ, розташованих на континентальному шельфі (1988 р.), та чинним екологічним законодавством (Водним кодексом України, Кодексом України про надра, Законом «Про тваринний світ» тощо).

Виключна (морська) економічна зона України — це морські райони, які зовнішньо прилягають до територіального моря України, включаючи райони навколо приналежних островів, що їй належать. Ширина даної зони становить до 200 морських миль, що відраховуються від тих самих вихідних ліній, що і територіальне море України (ст. 2 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 року[1]). Згідно з Конституцією України (ст. 13) природні ресурси континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Україна у своїй зоні має суверенні права щодо розвідки, розробки і збереження природних ресурсів як живих, так і неживих у водах, що покривають морське дно, на морському дні та в його надрах, а також із метою управління цими ресурсами щодо здійснення інших видів діяльності по економічній розвідці та розробці зазначеної зони, у тому числі виробництво енергії шляхом використання води, течій і вітру та ін.

Виключна (морська) економічна зона та континентальний шельф належать до природних ресурсів загальнодержавного значення відповідно до п. "б" ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», що впливає на правовий режим їх використання.

Навколишнє природне середовище також є об'єктом екологічного права. Це сукупність усіх природних об'єктів, які перебувають у нерозривному зв'язку та створюють єдину екологічну систему. Об'єктом екологічного права за охоронним напрямком є усе природне середовище.

---

[1] Відомості Верховної Ради України.–1995.–№21.–Ст.152.

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 і юридичні особи, громадські, міжнародні і релігійні об'єднання, іноземні держави та ін. Суб'єкти екологічного права мають характерні ознаки: вони наділені юридичними правами та обов'язками; реально здатні брати участь в екологічних правовідносинах. Юридичні норми створюють обов'язкову основу участі суб'єктів екологічного права у відповідних правовідносинах (право власності на природні ресурси, природокористуванні та ін.). Здатність володіння екологічними правами й обов'язками складає екологічну правоздатність, а здатність самостійно здійснювати екологічні права й обов'язки — екологічною дієздатністю. У сукупності правоздатність і дієздатність створюють правосуб'єктність.

Фізичні особи — це переважно 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; мають право на подання позовів до винних осіб про відшкодування збитків, заподіяних забрудненням природного середовища, тощо.

Фізична особа-підприємець має право на здійснення не забороненої законом підприємницької діяльності в галузі використання природних ресурсів за умови її державної реєстрації.

Юридичною особою є організація, створена й зареєстрована відповідно до законодавства. Залежно від порядку їх 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 у 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».

§ 6. Принципи екологічного права

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 виводяться з його змісту. Принципи екологічного права спираються на загальноправові приписи, які враховуються при формуванні принципів галузі права. Класифікація еколого-правових принципів може здійснюватися за різними ознаками, однак вона повинна спиратися на екологічне законодавство або виводитися з його змісту. Без урахування цього фактору проголошені принципи стають формою декларації держави або автора цих принципів. В останні роки у літературі стала приділятися підвищена увага дослідженню й класифікації еколого-правових принципів[1].

Головним принципом є правове *забезпечення досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи*. Він складає основу для виникнення й формування інших принципів, які забезпечують гармонізацію суспільства й природи. Офіційно це положення закріплено у преамбулі Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Гармонійність суспільства і природи — це об'єктивно існуючий зв'язок суспільства і природи, який припускає узгоджену діяльність людей відносно природи з додержанням законів природи, екологічно нормальної 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.[2] Правове забезпечення гармонійної взає-

[1] Див.: *Попов В. К.* Предмет, метод і система екологічного права // Екологічне право України (Загальна частина): Навчальний посібник. – С. 32–37; *Андрейцев В. І.* Екологічне право. Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. і вузів. – С. 25–26; *Чаусова Л. Л.* Принципи екологічного права: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 14 с.; та ін.

[2] *Бачинский Г. А.* Социоэкология: теоретические и практические аспекты. – С. 53.

модії суспільства і природи здійснюється з багатьох напрямків: встановлення екологічних нормативів на викиди та скиди в навколишнє природне середовище; визначення лімітів на використання природних ресурсів; установлення правил використання природних ресурсів, їх відтворення, охорони тощо. Здійснення цього принципу разом з іншими принципами сприяє запобіганню шкідливих для довкілля дій суб'єктів.

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 визначено основні напрямки діяльності всіх органів управління, юридичних і фізичних осіб у здійсненні перелічених заходів (статті 51-53). Цей принцип за своєю правовою змістовністю досить ємний. Він містить сукупність правових приписів, які регулюють різні суспільні відносини, що виникають у процесі забезпечення екологічної безпеки в державі.

Важливе значення має принцип правового закріплення приналежності природних ресурсів конкретним суб'єктам права для їх використання з метою задоволення екологічних, майнових та інших інтересів у межах законодавства. Приналежність природних об'єктів виступає у двох основних правових формах — у праві власності та праві користування. В законодавстві закріплено різні види природокористування та форми власності на природні ресурси, визначено права й обов'язки даних суб'єктів, форми захисту прав власників та природокористувачів.

Особливу роль відіграє принцип правового забезпечення раціонального й ефективного використання природних ресурсів. Раціональність в екологокористуванні полягає в тому, що кожен власник чи користувач природних ресурсів зобов'язаний у процесі їх використання додержуватися правових екологічних вимог, щоб не нашкодити природному середовищу. В основі цього принципу лежить об'єктивний чинник — взаємозв'язок усіх природних об'єктів, які 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 поняття, однак не тотожні. 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 вимог суспільства, колективів людей та індивідів у продуктах харчування, сировині, естетичних, господарських та інших вимог за рахунок використання природних об'єктів; б) необхідність підтримання екологічної системи (природного середовища) у нормальному 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 його цільовому призначенню, встановленому при передачі природного об'єкта у власність чи в користування, в тому числі в оренду, невиконання вимог щодо режиму його використання. За порушення цього принципу законодавством передбачені заходи правового впливу до винних осіб. Не виключається можливість припинення права власності та природокористування природним об'єктом, використання якого здійснюється з порушенням цього принципу.

Не менш важливу роль відіграє принцип правового забезпечення стимулювання власників і користувачів природних об'єктів щодо належного використання природних ресурсів, їх відтворення та охорони[1]. Він виражається в юридичному закріпленні сукупності економічних заходів стимулювання за належне виконання суб'єктами

[1] Див.: *Петрова Т. В.* Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. – М.: Зерцало, 2000. – 192 с.; *Костицький В. В.* Екологія перехідного періоду: держава, право, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). – 2-е вид. – К.: Український інформаційно-правовий центр, 2001. – 390 с.; *Він же.* Оподаткування: економіка, право, екологія. – К.: Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. – 124 с.; *Він же.* Охорона довкілля: економіко-правове забезпечення. – К.: Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2002. – 52 с.; *Він же.* Економіка перехідного періоду: право, держава, економіка. (Еколого-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні.) – К.: ІЗП і ПЗ, 2003. – 772 с.

своїх прав та обов'язків, проведенні необхідних екологічних заходів, у застосуванні санкцій за порушення екологічних вимог і законодавства. Стимулювання слід розуміти у двох аспектах — використання заохочувальних заходів і застосування санкцій[1]. 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 пересурсовому 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 стабільного (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. Правозастосовчі органи не вправі на свій розсуд установлювати підстави або обмеження вказаних прав. У законодавстві встановлено різноманітні форми захисту порушених прав власників і користувачів природних ресурсів. Цей принцип забезпечує сумлінне ставлення суб'єктів права до використання останніх, стимулює проведення заходів, що сприяють поліпшенню якості природного середовища та його окремих елементів.

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 екологічних програмах (ст. 6 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»).

---

[1] Див.: *Даниленко О. В.* Стимулирование охраны природы в народном хозяйстве. – М.: Наука, 1989. – С. 11–12.

§ 7. Система екологічного права

Під системою екологічного права розуміють розміщення у певній логічній послідовності його структурних підрозділів, яка обумовлена змістом екологічних відносин, що виступають предметом екологічного права. Екологічне право як галузь права поділяється на Загальну і Особливу частини та складається із підгалузей права; субінститутів; складних та простих інститутів.

Загальна частина екологічного права містить норми права, які регулюють питання, загальні для всіх видів екологічних відносин. Вона охоплює такі положення: а) загальна характеристика екологічних відносин та екологічного права; б) джерела (форми) екологічного права; в) право власності на природні об'єкти; г) управління в галузі використання, відтворення та охорони навколишнього природного середовища; ґ) загальні положення природокористування; д) правове забезпечення екологічної безпеки; е) правове забезпечення економічного механізму у сфері екології; є) загальні питання охорони природного середовища; ж) юридична відповідальність за порушення екологічного законодавства.

Особлива частина містить правові норми, які регулюють окремі види екологічних відносин з урахуванням їх специфіки, а саме право користування землею, водами, надрами, рослинним світом, тваринним світом, атмосферним повітрям, природно-заповідним фондом та іншими видами природних ресурсів. В цій частині також містяться норми, які стосуються міжнародних форм співробітництва в галузі екології, охорони навколишнього природного середовища в сільському господарстві, промисловості, на транспорті, інших сферах господарювання людини.

Як уже зазначалося, екологічне право об'єднує у своєму складі відповідні підгалузі 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 складають певні природні об'єкти зі своїми, властивими лише їм істотними рисами, це обумовлює необхідність конкретних правових форм. Такими правовими формами є земельне, водне, гірниче, фауністичне, флористичне, атмосфероповітряне, природно-заповідне, природоохоронне право як підгалузі екологічного права. Підгалузева структура екологічного права забезпечує диференційований підхід до правового регулювання відпо-

відних видів екологічних відносин. Екологічне право, його підгалузі об'єднують складні, прості правові інститути і субінститути. Вони можуть або входити до складу підгалузі, або ж займати самостійне місце в системі екологічного права. Так, земельне право, як підгалузь екологічного права, містить низку складних правових інститутів: право користування землями, яке у свою чергу поділяється на прості правові інститути — право користування землями сільськогосподарського призначення, землями населених пунктів тощо; правова охорона земель, 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 (наприклад, земельного права).

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 утворюють предмет екологічного права. Еколого-правова наука сприяє вдосконаленню системи екологічного права як навчальної дисципліни, системи екологічного законодавства тощо.

Розділ II

Джерела екологічного права

§ 1. Загальна характеристика джерел екологічного права

Під джерелами права взагалі слід розуміти акти компетентних державних органів, які встановлюють або санкціонують норми права. Інакше кажучи, це зовнішня форма вираження правотворчої діяльності держави, за допомогою якої воля законодавця стає обов'язковою для виконання.

Під джерелами екологічного права, зокрема, слід розуміти прийняті уповноваженими державними органами нормативно-правові акти, які містять правові норми, що регулюють суспільні екологічні відносини стосовно приналежності, використання, відтворення природних об'єктів та охорони навколишнього природного середовища з метою задоволення екологічних, економічних та інших інтересів суспільства.

Нормативно-правові акти — це акти державної (публічної) влади, якими встановлюються (санкціонуються), вводяться в дію, змінюються чи скасовуються правила поведінки суб'єктів екологічних правовідносин у суспільстві.

Нормативно-правовий акт — це найбільш виражене джерело права, яке являє собою основу для чіткого і точного правового регулювання правових екологічних приписів. Серед них найважливіше місце посідає закон, який приймає вищий орган державної влади — Верховна Рада України.

Залежно від складності структурованої ієрархічної системи екологічного законодавства нормативно-правові акти, як джерела екологічного права, не є однорідними. Залежно від юридичної сили та правової спеціалізації екологічно-правові акти можуть відображати структуру державної (публічної) влади, вони характеризують правовий статус і компетенцію органів влади, що їх приймають. Це залежить від підпорядкованості і взаємозалежності цих державних органів.

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 такі, які регулюють ті чи інші спеціалізовані екологічні відносини, наприклад Закон України «Про тваринний світ»[1].

Другу групу становлять акти, присвячені регулюванню певних екологічних відносин у складі інших правовідносин, наприклад Закон України від 14 лютого 1992 року «Про колективне сільське господарство»[2].

Особливістю екологічного права є високий рівень кодифікованості джерел екологічного законодавства. В роки становлення екологічного законодавства в незалежній Україні основним нормативно-правовим актом став Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», який акумулював у собі суспільні відносини за приналежністю, використанням, відтворенням, забезпеченням екологічної безпеки, охороною генетичного фонду живої природи, ландшафтів та об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною держави.

Джерела екологічного права поділяються також на закони й підзаконні акти. Закони в ієрархічній структурі законодавства посідають 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 саме законів, має право приймати нормативно-правові акти у формі постанов. Наприклад, 29 жовтня 1992 року Верховна Рада України прийняла постанову «Про Червону книгу України»[3]. Але згодом ця постанова втратила чинність у зв'язку з прийняттям 13 грудня 2001 року Закону України «Про Червону книгу» від 7 лютого 2002 року[4].

Президент України, в межах своєї компетенції і на основі Конституції та законів України, як гарант законності, приймає укази і розпорядження, які мають нормативно-правовий характер. Наприклад, 8 серпня 1995 року було видано Указ Президента «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям»[5].

---

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №18. – Ст. 191.

[2] Там само. – № 20. – Ст. 272; 1992. – № 48. – Ст. 658; 1993. – № 17. – Ст. 184; 1993. – № 24. – Ст. 254; 1993. – № 26. – Ст. 277; 1994. – № 5. – Ст. 14; 1996. – № 50. – Ст. 280.

[3] Там само. – 1992. – № 52. – Ст. 686.

[4] Голос України. – 2002. – № 48. – С. 4–5.

[5] Екологія і закон: екологічне законодавство України. – Т. 1. – С. 333.

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 25 грудня 1998 року затвердив «Порядок державної реєстрації договорів оренди землі[1], чим спонукає до чіткого виконання Земельного кодексу України стосовно договору оренди землі.

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 природних ресурсів України, 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»[2].

Підзаконні акти міністерств, комітетів та відомств мають 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. Зокрема, Міністерством охорони навколишнього природного середовища 12 березня 1993 року було затверджено Інструкцію про порядок встановлення лімітів на використання природних ресурсів у межах територій і об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення[3]. Ця інструкція має міжвідомчий характер.

Органи місцевого самоврядування і місцеві органи виконавчої влади, згідно із Законом України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні»[4], приймають нормативно-пра-

---

[1] Офіційний вісник України. – 1998. – № 52. – Ст. 1943.

[2] Там само. – 2004. – №13. – Ст. 922.

[3] Екологія і закон. Екологічне законодавство України. Книга 2. – 1998. – С. 373–376.

[4] Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст.170; 1998. – №48. – Ст. 292; 1999. – №41. – Ст. 372; 2000. – №9. – Ст. 67; 2000. – №46. – Ст. 393; 2001. – № 9. – Ст. 39; 2001. – № 32. – Ст. 172; 2001. – № 49. – Ст. 259; 2003. – №24. – Ст. 159; 2003. – № 28. – Ст. 216; 2003. – № 45. – Ст. 360; із змінами, внесеними Законом України від 3 лютого 2004 № 1419-IV (Офіційний вісник України. – 2004. – № 13. – Ст. 876).

вові рішення і розпорядження, які не повинні суперечити Конституції України (ст. 144) та чинному екологічному законодавству і є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами на підпорядкованій цим органам території.

§ 2. Закони як джерела екологічного права

Основним джерелом екологічного права є закон.

Закон — це нормативний акт, що його прийняв вищий представницький орган державної влади або безпосередньо народ (референдум), який встановлює початкові юридичні норми, має вищу юридичну силу і приймається з додержанням особливої законодавчої процедури.

Серед законів, що регулюють екологічні відносини, головне місце належить Конституції України. Виходячи з принципу верховенства права, Конституція має вищу юридичну силу, і всі закони та нормативно-правові акти, зокрема в екологічному законодавстві, повинні прийматися на основі Конституції і відповідати їй.

У Конституції (статті 13, 14, 16, 41, 50, 66, 85, 92, 116, 119, 137, 138) врегульовані найважливіші суспільні екологічні відносини. Зокрема, у ст. 13 визначено, 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 народу. Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є, відповідно до ст. 16 Конституції, обов'язком держави.

В Основному Законі держави 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 покладений 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, у ст. 92 передбачено, 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.

Відповідно до Конституції України (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 (п. 3 ст. 119) 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. Зокрема, вони забезпечують додержання прав і свобод громадян, у тому числі й екологічних, а також виконання державних і регіональних програм охорони довкілля.

У складі кодифікованих пересурсових актів є Земельний кодекс України, прийнятий 25 жовтня 2001 року Верховною Радою України[1] із змінами від 18 березня 2004 року[2]; Водний кодекс України, прийнятий 6 червня 1995 року Верховною Радою України[3] із змінами від 27 листопада 2003 року, Лісовий кодекс України, прийнятий 21 січня 1994 року Верховною Радою України із змінами від 27 листопада 2003 року, Кодекс України «Про надра», прийнятий 27 липня 1994 року Верховною Радою України із змінами 4 березня 2004 року[4], Закон України «Про тваринний світ», прийнятий 13 грудня 2001 року[5], Закон України «Про охорону атмосферного повітря», прийнятий 21 червня 2001 року Верховною Радою України[6].

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

За своєю структурою особливістю пересурсових кодексів є: спільні риси у предметі і об'єкті правового регулювання; багато спільного в структурі нормативних актів; початок преамбул і загаль-

[1] Голос України. – 2001. – № 217–218. – С. 7–18.
[2] Там само. – 2004. – № 78. – С. 11.
[3] Офіційний вісник України. – 2003. – № 49. – Ст. 2552.
[4] Урядовий кур'єр. – 2004. – № 59. – С. 10.
[5] Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.
[6] Там само. – 2001. – № 48. – Ст. 252.

них положень; закінчення розділів, присвячених відповідальності за порушення відповідного законодавства та міжнародних договорів тощо.

Для пересурсових кодексів і законів характерні і відмінності, обумовлені специфікою природного ресурсу й екологічних відносин, що виникають з приводу його використання і 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 Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки», затверджений 21 вересня 2000 року[1], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 року[2] та інші.

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

Серед джерел екологічного права важливу роль відіграють підзаконні нормативні акти, які утворюють складну ієрархічну систему й посідають 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 вираження (наприклад, постанови, накази, рішення, правила та ін.); за суб'єктами (наприклад, 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 є 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, що є обов'язковими для їх додержання на території України.

Сфера відносин, що її регулюють нормативні правові акти Президента України, дуже велика — від регулювання загальних питань

[1] Голос України. – 2000. – №209. – С. 4–7.
[2] Там само. – 2000. – №147.

охорони довкілля до затвердження положень про спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади у сфері екології. Серед них можна виокремити Указ Президента від 15 вересня 2003 року «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів»; Указ Президента України від 10 лютого 2004 року «Про затвердження положення про Державний комітет природних ресурсів України»[1]; Указ Президента України від 10 лютого 2004 року «Про затвердження положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України»[2].

Значна питома вага серед джерел екологічного права належить постановам Кабінету Міністрів України. Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України 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 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: постанову від 3 березня 2004 року «Про затвердження Типового договору оренди землі»[3]; постанова від 4 березня 2004 року «Про затвердження Типового договору про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки»[4]; постанову від 4 березня 2004 року «Про затвердження Програми поводження з твердими побутовими відходами»[5]; постанову від 22 лютого 2004 року «Питання Міністерства охорони навколишнього природного середовища»[6].

Різновидом джерел екологічного права є нормативні правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. До підзаконних актів належать накази, інструкції, правила тощо, прийняті центральними органами виконавчої влади.

---

[1] Офіційний вісник України. – 2004. – №6. – Ст. 309.
[2] Там само. – №6. – Ст. 308.
[3] Там само. – №9. – Ст. 527.
[4] Там само. – №10. – Ст. 596.
[5] Там само. – Ст. 595.
[6] Там само. – №8. – Ст. 481.

До системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності. Так, наприклад, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди України) є спеціально уповноваженим центральним органом 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 Про затвердження Положення про порядок надання екологічної інформації[1].

У випадках, передбачених законодавством, рішення Мінприроди України є обов'язковими 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) є центральним органом виконавчої влади, який вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів України та забезпечує її реалізацію у визначеній в цій сфері діяльності, 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

[1] Офіційний вісник України. – 2004. – №6. – Ст. 358.

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, була затверджена наказом Державного комітету України по водному господарству від 29 січня 2001 року.

Джерелами екологічного права є 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 рішення, що є обов'язковими до виконання на відповідній території. 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 поховання відходів на своїй території; регулювання планування і забудови; інше. Перелічені напрямки діяльності реалізовуються 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 й усунення дублювання.

Реєстрацію нормативно-правових актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим здійснює Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим.

Державну реєстрацію нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, а також місцевих органів господарського управління та контролю здійснюють обласні, Київське та Севастопольське міські управління юстиції. Районні, районні в містах Києві та Севастополі управління юстиції здійснюють реєстрацію нормативно-правових актів районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів.

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, указівки з питань застосування чинного екологічного законодавства України.

Керівні роз'яснення Пленумів Верховного Суду і Вищого господарського суду України впливають на удосконалення екологічних відносин та належать до числа документів правозастосовного нормативного тлумачення. Так, наприклад, з метою однакового і правильного застосування у вирішенні спорів законодавства, яке регулює земельні відносини, дано роз'яснення президії Вищого арбітражного суду України[1] від 27 червня 2001 року «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із захистом права власності на землю і землекористування».

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

Отже, підзаконні нормативно-правові акти як джерела екологічного права утворюють складну систему, в якій розрізняють такі рівні:

– рівень указів Президента України;

– рівень нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;

– рівень нормативних правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

– рівень нормативних правових актів органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади.

[1] Закон України від 21 червня 2001 року "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій України"//Вісник господарського судочинства. – 2001. – №3. – С. 16.

Розділ III

Управління природокористуванням та охороною довкілля

§ 1. Поняття і зміст управління природокористуванням та охороною довкілля

У сучасних умовах, коли проблеми взаємодії людини і природи набувають значення загальнонаціональних пріоритетів, сформувалась і отримала своє конституційне закріплення відносно нова функція держави — екологічна, спрямована на гармонізацію відносин суспільства і природи, забезпечення оптимального врахування економічних та екологічних інтересів суспільства за безумовної першості екологічних. Стаття 16 Конституції України встановила, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави. Реалізація цієї функції держави здійснюється через управління природокористуванням і охороною довкілля, яке являє собою найважливішу складову частину соціального управління суспільством.

Складність і багатогранність управління в галузі екології зумовлені тим, що, з одного боку, слід враховувати об'єктивні, стихійні процеси самоуправління в природі, а з другого — необхідне цілеспрямоване управління довкіллям в інтересах суспільства. Об'єктом управління стають відносини в галузі суспільства і відносини в галузі природного середовища, які не збігаються із законами розвитку людства. Суспільство повинно визначати основні напрямки діяльності органів державного управління та громадських організацій у вирішенні завдань охорони довкілля і раціонального природокористування, розробляти і проводити відповідну систему заходів, спрямованих на реалізацію висунутих у галузі екологічного управління завдань, надати їм державно-правового забезпечення. Тому метою управління в галузі природокористування і охорони довкілля є: реалізація законодавства, контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища,

раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів при проведенні екологічних заходів (ст.16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища України»).

Методом вирішення перелічених завдань управління є регулювання співвідношення екологічних та економічних інтересів суспільства при обов'язковому пріоритеті права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, що закріплено ст. 50 Конституції України, та інших екологічних прав громадян.

Цілі та завдання управління природокористуванням досягаються виконанням державними та іншими органами ряду функцій, тобто видів діяльності, що необхідні для оптимальної організації раціонального використання та охорони природних об'єктів чи навколишнього середовища в цілому. Особливістю такого управління є його диференціація переважно за видами природних ресурсів, незалежно від того, в яких галузях суспільного виробництва вони використовуються. Тому види і зміст цих функцій стосовно кожного природного об'єкта випливають із соціальних, екологічних та природно-наукових вимог щодо організації його використання та охорони. Вимоги закріплюються у відповідних правових нормах екологічного законодавства.

Під функціями управління у сфері природокористування та охорони довкілля слід розуміти види діяльності державних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських організацій по забезпеченню організації раціонального використання природних ресурсів, їх відтворення та захисту і охорони навколишнього природного середовища.

Функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля доцільно об'єднати в кілька окремих груп.

До групи організаційних функцій управління належать: облік природних ресурсів; екологічне планування; прогнозування використання природних ресурсів та охорони довкілля; просторово-територіальний устрій об'єктів природи.

Група попереджувально-охоронних функцій управління включає: спостереження (моніторинг) за використанням природних ресурсів та охороною довкілля; екологічну експертизу; екологічний контроль.

Інші функції управління — це інформування про стан навколишнього природного середовища; стандартизація і нормування у сфері природокористування і охорони довкілля; вирішення екологічних спорів.

Управління природокористуванням і охороною довкілля базується як на основних принципах державного управління в цілому (плановість, компетентність, законність, участь громадськості), так і на специфічних принципах, властивих природокористуванню в цілому (науковість, комплексність, платність спеціального природокористування та ін.). Ґрунтуючись на цих принципах, суб'єкти управління — державні органи, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання — повинні проводити діяльність, спрямовану на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорону довкілля, екологічну безпеку.

Чинне законодавство розрізняє державне та громадське управління природокористуванням. Основна питома вага управлінської діяльності в даній галузі належить центральним органам державного управління, місцевим органам державної виконавчої влади, виконавчим органам місцевого самоврядування в межах їх компетенції, визначеної законодавством.

Поява, крім державних, інших суб'єктів права власності на окремі природні ресурси не зменшує, а, навпаки, піднімає на якісно новий рівень роль і значення держави та її органів як організаторів та гарантів відносин природокористування. При цьому не має значення, на яких правових підставах здійснюється використання — на праві власності на природний об'єкт чи на праві користування ним. Слід погодитися з думкою Ю. О. Вовк, висловленою задовго до цього процесу, що управління не є специфічною ознакою власника землі[1]. Управлінську діяльність (наприклад, облік природних ресурсів, контроль за їх раціональним використанням тощо) держава здійснює і тоді, коли вона не є виключним власником природного об'єкта, тому що в цьому випадку подібна діяльність базується на праві суверенітету держави — верховенстві державної влади.

Громадське управління в галузі екології здійснюють громадські об'єднання та організації, і його основним завданням є всіляке сприяння органам державної влади, місцевого самоврядування в забезпеченні процесу раціонального природокористування і збереження природного середовища.

Окремі управлінські дії зобов'язані виконувати також власники природних ресурсів і користувачі ними, оскільки так зване виробниче управління природокористуванням є продовженням державного, а при виконанні ряду функцій (наприклад, облік природних ресурсів)

[1] Див.: *Вовк Ю. А.* Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среди : Общая часть. – Х., 1986. – С. 54–56.

навіть передує управлінню державному. Деякі нормативні акти містять пряме закріплення правоздатності природокористувачів з виробничого управління природним об'єктом, що використовується (ст. 12 Закону «Про природно-заповідний фонд України», ст. 29 Закону «Про охорону атмосферного повітря»).

Підтвердженням пріоритетності екологічних інтересів суспільства є встановлення в Україні Дня довкілля, який згідно з Указом Президента від 6 серпня 1998 року проводиться щороку в третю суботу квітня. Мета цього заходу полягає в здійсненні комплексу заходів, спрямованих на поліпшення стану довкілля, озеленення і благоустрій населених пунктів, очищення водних джерел, збереження природно-заповідних та інших особливо цінних природних об'єктів, поширення екологічних знань, активізацію державного та громадського контролю за додержанням екологічного законодавства.

§ 2. Органи загального державного управління і місцевого самоврядування та їх компетенція в галузі екології

Цілі, завдання і функції управління природокористуванням і охорони довкілля здійснюються системою державних та інших органів.

Система державних органів, які здійснюють керівництво природокористуванням, базується на загальновизнаному в теорії управління їх поділі на органи *спеціальної* та *загальної* компетенції. В основу такої класифікації покладено обсяг і характер правомочностей щодо природних об'єктів та функцій управління ними. Державні органи, до компетенції яких входить здійснення в тому чи іншому обсязі усіх функцій управління природокористуванням, незалежно від виду природного об'єкта та суб'єктів користування ним, є органами загальнодержавного управління. Вони, поряд з екологічними, вирішують й інші питання соціально-економічного розвитку держави.

До державних органів загальної компетенції належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада і Рада міністрів Автономної Республіки Крим, державні адміністрації регіонів, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи.

Єдиний законодавчий орган України — *Верховна Рада* — правоздатний розглядати і вирішувати будь-які питання, що не є компетенцією державної виконавчої чи судової влади. Виключно зако-

нами України визначаються засади власності, використання природних ресурсів, екологічної безпеки та правового режиму зон надзвичайних екологічних ситуацій. Поряд зі своєю основною функцією — законодавчою — парламент затверджує загальнодержавні програми охорони довкілля, оголошує окремі місцевості зонами надзвичайної екологічної ситуації, здійснює парламентський контроль тощо (ст. 85 Конституції України). Так, постановою від 5 березня 1998 року затверджено «Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки»[1]. Значний обсяг роботи в парламенті виконують комітети Верховної Ради — з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, аграрної політики та земельних відносин, охорони здоров'я, материнства і дитинства та ін.

Президент України є главою держави. Як вища посадова особа він виступає гарантом сталості суспільних, у тому числі і екологічних, правовідносин. Зокрема, Президент утворює, реорганізовує та ліквідовує за поданням Прем'єр-міністра міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, призначає їх керівників; укладає міжнародні договори, включаючи угоди і конвенції екологічної спрямованості. Президент очолює *Раду національної безпеки і оборони України* (РНБОУ), яка координує і контролює діяльність державних органів у сфері оборони і національної безпеки, а обов'язковою складовою частиною останньої є екологічна безпека суспільства. Так, 31 грудня 1998 року Рада національної безпеки і оборони України прийняла рішення «Про нейтралізацію загроз, обумовлених погіршенням екологічної і техногенної обстановки в країні», 11 листопада 2002 року вона розглянула питання про стан безпеки водних ресурсів держави та якість питної води, а 6 червня 2003 року — стан ефективності надрокористування в Україні, які були затверджені відповідними указами Президента.

Консультативно-дорадчим органом Ради національної безпеки і оборони України є *Комісія з питань ядерної політики та екологічної безпеки*, основними завданнями якої є підготовка пропозицій з питань забезпечення ядерної та екологічної безпеки, аналіз екологічних проблем та визначення механізмів здійснення заходів щодо поліпшення екологічної ситуації в Україні. Раді також підпорядкований Інститут проблем національної безпеки

Згідно з Конституцією Автономної Республіки Крим *Верховна Рада АРК* здійснює представницькі, нормотворчі, контрольні

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

функції та повноваження в межах, передбачених законодавством України. Зокрема, вона затверджує екологічні програми, вирішує питання земельних відносин та використання інших природних ресурсів, організує території і об'єкти природно-заповідного фонду Автономної Республіки Крим.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він вправі вирішувати всі питання державного, зокрема екологічного, управління. Це, наприклад, забезпечення проведення політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; здійснення заходів щодо забезпечення національної безпеки України; координація роботи міністерств та інших органів виконавчої влади. Для підвищення ефективності такої діяльності і попередньої підготовки урядових рішень в структурі Кабінету Міністрів створено урядовий комітет з реформування аграрного сектора та з питань екології.

Для забезпечення безпеки і захисту населення і територій, запобігання надзвичайним природним і техногенним ситуаціям та реагування на них, координації контролю на державному рівні комплексу робіт і заходів у цій сфері створено *Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій***.** Основними її завданнями є профілактичні заходи щодо запобігання виникненню та ліквідації надзвичайних ситуацій природно-техногенного походження — аварій, катастроф, стихійного лиха; експертиза найважливіших проектів заходів щодо техногенно-екологічної безпеки, їх впливу на навколишнє природне середовище, життя та здоров'я людини; безпосереднє керівництво ліквідацією надзвичайних ситуацій національного і регіонального масштабів.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим здійснює виконавчі функції та повноваження в галузі екології згідно з Конституцією та законами України, а також нормативно-правовими актами Верховної Ради Криму з питань, віднесених до самостійного відання Автономної Республіки Крим, а також делегованих Конституцією України. Це питання сільського і лісового господарства, землеустрою, водогосподарського будівництва і зрошуваного землеробства, охорони довкілля, організації курортно-рекреаційної сфери і туризму тощо.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі здійснюють *місцеві державні адміністрації,* компетенція яких визначена відповідним Законом України від 9 квітня 1999 року[1]. Адміністрації на певній території забезпечують виконання програм

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

охорони довкілля, взаємодію з органами місцевого самоврядування, реалізацію делегованих відповідними радами повноважень. Зокрема, наведеним Законом передбачається, що районні і обласні ради делегують місцевим державним адміністраціям підготовку питань про надання землі для містобудівних потреб, організацію охорони природно-заповідних об'єктів місцевого значення, ліквідацію наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха тощо.

Повноваження *територіальних громад* сіл, селищ і міст та їх органів — рад і виконавчих органів у галузі екології визначені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»[1]. Земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад, становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування. Виключно на пленарних засіданнях ради вирішують відповідно до Закону питання регулювання земельних відносин; надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; надання згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких включає відповідну територію.

Виконавчі органи рад мають як власні (самоврядні) повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, так і делеговані державою. До перших належить попередній розгляд планів використання місцевих природних ресурсів, визначення розміру відшкодувань підприємствами за забруднення довкілля та інші екологічні збитки, підготовка місцевих програм охорони довкілля тощо. З делегованих повноважень слід виокремити здійснення контролю за дотриманням екологічного законодавства, погодження питань про надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів тощо.

§ 3. Органи державного управління природокористуванням та охороною довкілля спеціальної компетенції

Державні органи, наділені координаційними, організаційно-розпорядчими та контрольними функціями щодо навколишнього природного середовища або його частини, визнаються органами *спеціальної* компетенції. Сфера їхньої діяльності — виключно чи переважно — організація, використання, відтворення та охорона природних об'єктів і довкілля в цілому. Певних організаційних змін

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

ці органи зазнають в процесі поетапного впровадження в Україні адміністративної реформи, що проводиться відповідно до указів Президента від 13 березня 1999 року «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України»[1] та від 15 вересня 2003 року «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів»[2].

Провідним органом у галузі державного управління природокористуванням та охороною довкілля є *Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди)*. Згідно з положенням про його правовий статус Мінприроди здійснює комплексне управління та координацію державної діяльності в галузі охорони довкілля, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів (крім надр), забезпечення регулювання екологічної, радіаційної безпеки, ведення заповідної справи, формування національної екологічної мережі, ведення гідрометеорологічної діяльності. Завданнями міністерства є моніторинг навколишнього природного середовища, затвердження або погодження лімітів використання природних ресурсів загальнодержавного значення, видача дозволів на здійснення деяких видів спеціального природокористування та викидів і скидів забруднюючих речовин, проведення екологічної експертизи, державний екологічний контроль за використанням і охороною земель, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського середовища і природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України, територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Діяльність Міністерства має комплексний характер і тому в його структурі виокремлено такі основні підрозділи:

– Державна служба заповідної справи, яка забезпечує державне управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, організує ведення Червоної та Зеленої книг України;

– Державна екологічна інспекція Мінприроди, яка здійснює контроль в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів на території України, на її кордоні, в територіальних водах, континентальному шельфі та у виключній (морській) економічній зоні України. До її складу входять Головна державна екологічна інспекція, інспекції республіканського комітету охорони навколишнього середовища та природних ре-

[1] Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 2435.
[2] Там само. – 2003. – № 38. – Ст. 2023.

сурсів Автономної Республіки Крим та обласних управлінь екологічної безпеки, а також Державна міжрегіональна Азово-Чорноморська екологічна інспекція, державні інспекції охорони Чорного і Азовського морів та інші підрозділи.

На місцях у системі Мінприроди функціонують Державний комітет по охороні навколишнього середовища і природних ресурсів Автономної Республіки Крим, державні управління екології та природних ресурсів в областях, містах Києві та Севастополі.

Для здійснення своїх завдань органи міністерства наділені достатньо широкими правами. Так, вони мають право одержувати інформацію про стан екологічної безпеки, обстежувати підприємства, обмежувати чи тимчасово забороняти (зупиняти) їх діяльність; застосовувати економічні санкції за порушення вимог законодавства щодо екологічної безпеки; розглядати справи про адміністративні правопорушення; подавати позови про відшкодування збитків, заподіяних навколишньому середовищу внаслідок порушення екологічного законодавства.

Наведені правомочності Мінприроди та його органів свідчать про досить широку компетенцію цього державного органу в галузі екологічного управління. Але, незважаючи на це, його управлінська діяльність не в змозі охопити всі об'єкти природного середовища та функції управління їх охороною та використанням. Тому в країні існує система державних органів так званого *поресурсового* управління природокористуванням, які уповноважені державою здійснювати управлінські дії щодо охорони і регулювання використання конкретних природних об'єктів. Діяльність більшості з них спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство охорони навколишнього природного середовища.

Безпосереднє провадження державної земельної політики і забезпечення раціонального використання і охорони земель покладено на єдину систему державних органів земельних ресурсів, яка включає *Державний комітет України по земельних ресурсах* та його органи на місцях — головні обласні, міські управління, районні відділи земельних ресурсів, інженерів-землевпорядників сіл і селищ. До компетенції посадових осіб цих органів віднесено координацію проведення земельної реформи, створення умов для рівноправного розвитку всіх форм власності на землю, ведення державного земельного кадастру, участь у землеустрої, проектуванні та відведенні земельних ділянок, державну реєстрацію прав на землю та видачу відповідних документів, здійснення державного контролю за використанням і охороною земель тощо.

У складі Держкомзему діє Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель.

Управління в галузі використання і охорони поверхневих вод здійснює *Державний комітет по водному господарству України*. До його системи, відповідно до басейнового принципу управління водними ресурсами, належать басейнові водогосподарські об'єднання, обласні управління комплексного використання водних ресурсів, басейнові (територіальні) інспекції з використання і охорони вод, їх дільниці та гідрохімічні лабораторії. Держкомводгосп організовує комплексне використання водних ресурсів, експлуатацію водогосподарських об'єктів, охорону вод від забруднення та засмічення, здійснення моніторингу водних об'єктів та ведення відповідного кадастру, погоджує дозволи на спеціальне водокористування, здійснює контроль за дотриманням режимів роботи водосховищ та ін.

Функції управління використанням і охороною підземних вод здійснюють органи *Державного комітету природних ресурсів України*, які, зокрема, ведуть їх облік та моніторинг, погоджують умови дозволу користування ними.

Державна інспекція України з безпеки судноплавства (Держфлотінспекція України) здійснює державний нагляд за безпекою плавання суден у водоймах республіки і охороною навколишнього природного середовища при їх експлуатації.

Державне управління використанням і охороною надр здійснюють декілька органів спеціальної компетенції, між якими законодавством проведено розмежування функцій у цій галузі:

– *Державний комітет природних ресурсів України* та його органи проводять державний контроль за геологічним вивченням надр, подають для затвердження Кабінету Міністрів ліміти (квоти) видобування корисних копалин загальнодержавного значення, видають спеціальні дозволи на користування ділянками надр, дозволи (ліцензії) на пошук (розвідку) та експлуатацію родовищ корисних копалин. Для обліку і оцінки природних багатств надр при комітеті урядом створено Державну комісію із запасів корисних копалин та Державний фонд їх родовищ.

– *Державний департамент по нагляду за охороною праці* Міністерства праці та соціальної політики України здійснює гірничий нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанням і охороною на 2780 підприємствах України. Відповідні управління та інспекції Департаменту надають гірничі відводи на користування надрами, контролюють введення в експлуатацію родовищ корисних копалин, перевіряють видобування і переробку мінеральної сировини, норми і правила охорони надр тощо.

– *Держкомзем України* в процесі здійснення контролю за станом земель, зайнятих гірничою промисловістю, перевіряє порядок надання і вилучення таких земельних ділянок, їх своєчасне повернення при тимчасовому зайнятті, стан і якість ґрунтів, забруднення ландшафтів тощо.

Функції управління користуванням та охорони лісів здійснює *Державний комітет лісового господарства* України та інші органи, у віданні яких перебувають ліси. До системи Держкомлісгоспу належать обласні виробничі лісогосподарські об'єднання (у Закарпатській, Івано-Франківській та Чернівецькій областях — управління лісового господарства), держлісгоспи, лісництва, лісонасіннєві станції. Держкомлісгосп і його органи здійснюють управління і контроль у галузі організації і веденні лісового господарства щодо питань охорони, захисту, використання та відтворення лісів, ведуть державний лісовий кадастр і моніторинг лісів, визначають розрахункову лісосіку, організовують діяльність системи державної лісової охорони тощо.

Охорона, захист та відтворення зелених насаджень, що не віднесені до лісових ресурсів, у межах населених пунктів здійснюється органами місцевого самоврядування, їх виконавчими підрозділами та органами Мінприроди.

Єдиної республіканської системи органів у галузі охорони та регулювання використання тваринного світу не існує, тому:

– спеціально уповноваженим органом у галузі ведення мисливського господарства є *Держкомлісгосп України* та його органи на місцях. Для цієї мети у складі комітету функціонує Головне управління мисливського господарства, що керує мисливством на території республіки. На місцях такі функції виконують відділи охорони, захисту лісу та мисливського господарства обласних лісогосподарських об'єднань, державні лісові, лісомисливські та мисливські господарства;

– спеціально уповноваженим державним органом у галузі ведення рибного господарства (включаючи добування водних безхребетних і морських ссавців), є *Державний департамент рибного господарства Міністерства аграрної політики України*. Його функції полягають в організації охорони, раціонального використання та відтворення водних біоресурсів, забезпеченні ведення рибного господарства і регулюванні промислового і любительського рибальства, видачі відповідних дозволів тощо. Контрольні функції здійснює Державна інспекція охорони, відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства, відповідні басейнові управління, їх відділи та інспекції рибоохорони;

– *Державний департамент ветеринарної медицини Міністерства аграрної політики України* здійснює профілактичні та лікувальні заходи щодо хвороб свійських тварин та дикої фауни з метою одержання екологічно чистих продуктів харчування, провадить ветеринарний, радіологічний і токсикологічний контроль продукції тваринного і рослинного походження.

Відповідно до Закону України від 16 червня 1992 року «Про природно-заповідний фонд» державне управління організацією, охороною та використанням природно-заповідного фонду повинно здійснювати Мінприроди України. До прийняття названого нормативного акта керівництво заповідними об'єктами виконувалося кількома міністерствами і відомствами, що не сприяло забезпеченню єдиного правового режиму та досягненню мети заповідної охорони природи. Тому зосередження управління природно-заповідними територіями в одному спеціалізованому державному органі неодноразово пропонувалось екологами та правознавцями, що знайшло своє закріплення у вказаному законі. Проте вже в 1993 році постановою Верховної Ради встановлювалося, що через відсутність додаткових засобів та матеріально-технічних ресурсів на перехідний період зберігається, в основному, існуюча система державного управління найбільш важливими об'єктами — природними та біосферними заповідниками, національними природними парками.Таким чином, названі території нині перебувають у віданні Мінприроди, НАН України, Української академії аграрних наук, Держкомлісгоспу та Міністерства освіти і науки. Слід зазначити, що наведеною постановою визначена необхідність підпорядкування всіх заповідників і національних парків, що створюються, Головному управлінню заповідної справи Мінприроди України[1].

Безпосереднє керівництво об'єктами природно-заповідного фонду здійснюється їх спеціальними адміністраціями, а коли такі не створені, то воно покладається на підприємства, установи та організації, на територіях (акваторіях) яких перебувають ці території та об'єкти.

Державне управління в галузі охорони атмосферного повітря здійснюється *Мінприроди* та *Міністерством охорони здоров'я України*. Їх досить широка компетенція щодо встановлення стандартів у галузі охорони атмосферного повітря та затвердження і введення в дію нормативів його екологічної безпеки, контролю за їх дотриманням визначена Законом від 21 червня 2001 року «Про охорону атмосферного повітря»[2]. Крім цього, окремі функції екологічного управління в цій сфері здійснюють:

---

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 12. – Ст. 62.

[2] Там само. – 1992. – № 50. – Ст. 678.

– *Авіаційний регістр Державної авіаційної служби Міністерства транспорту і зв'язку України*, який здійснює реєстрацію, сертифікацію та допуск до експлуатації цивільних повітряних суден, видає посвідчення про їх шумову придатність, розробляє заходи щодо зменшення шкідливого впливу авіаційної діяльності на довкілля;

– *Департамент Державної автомобільної інспекції (ДАІ) Міністерства внутрішніх справ України* організує і здійснює контроль за дотриманням правил, норм, стандартів безпеки дорожнього руху та охорони навколишнього природного середовища від шкідливого впливу автомототранспортних засобів та сільськогосподарської техніки.

Окрему групу державних органів становлять ті, що здійснюють певні спеціальні функції екологічного управління в галузі охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки. Їх діяльність стосується не конкретного, а фактично не визначеного кола (тобто всіх або більшості) природних об'єктів або природного середовища в цілому.

Це передусім стосується екологічних повноважень Міністерства охорони здоров'я України. Цей державний орган, крім вищеназваних напрямків діяльності, забезпечує також санітарно-гігієнічну охорону довкілля — створює оптимальні умови життєдіяльності населення, вивчає і не допускає шкідливого впливу чинників навколишнього природного середовища на здоров'я людини. У країні діє розгалужена система *Санітарно-епідеміологічної служби МЗО України*, яка здійснює відповідний державний нагляд і має для цього впливові повноваження, передбачені Законом України від 24 лютого 1994 року «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та іншими нормативними актами.

Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій (МНС) координує діяльність державних та інших органів з проблем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та ліквідації їх наслідків, в тому числі викиду шкідливих, хімічних, радіоактивних речовин у довкілля; здійснює державний нагляд і контроль за станом цивільної оборони і техногенної безпеки.

Державний комітет України з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи відає захистом населення і територій від наслідків катастрофи планетарного масштабу, реабілітацією забруднених територій.

Державний комітет природних ресурсів України здійснює проведення топографо-геодезичних, гравіметричних, картографічних робіт, аерокосмічних зйомок для дистанційного зондування Землі з метою вивчення природних ресурсів і стану довкілля.

Державний комітет будівництва та архітектури України та його органи на місцях здійснюють розробку та реалізацію документації з розбудови населених пунктів та проводять архітектурно-будівельний контроль, забезпечують захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних та соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ, організують упорядкування населених пунктів з додержанням екологічних вимог тощо.

Державний департамент випробувань і реєстрації засобів захисту та регуляторів росту рослин і добрив МінагрополітикиУкраїни здійснює державні випробування та реєстрацію, визначає перелік дозволених для використання хімічних, біологічних, засобів захисту та регуляторів росту рослин, добрив з урахуванням вимог до їх безпечності для здоров'я людини та навколишнього природного середовища.

Державний нагляд і державний контроль за додержанням законодавства про пестициди і агрохімікати здійснюють органи Мінприроди, Мінздраву, Мінагрополітики, Держкомлісгоспу та інші відповідно до їх компетенції щодо охорони і забезпечення екологічної безпеки відповідних природних об'єктів чи довкілля в цілому.

Державна служба з карантину рослин Мінагрополітики України та її інспекції здійснюють державний фітосанітарний контроль за додержанням карантинного режиму на стадіях вирощування, переробки і реалізації рослин і продукції рослинного походження.

І, нарешті, ще одним різновидом державного управління природокористуванням та охороною довкілля є *галузеве (відомче)* управління. Суть його полягає в певній організаційній діяльності окремого міністерства чи відомства щодо забезпечення належних умов використання та охорони природних об'єктів, які експлуатуються підприємствами, що йому підпорядковані. Це характерно, наприклад, для Міністерства аграрної політики, Міністерства палива та енергетики, Міністерства транспорту і зв'язку.

§ 4. Участь громадськості в управлінні природокористуванням і охороні довкілля

Конституція України і нормативні акти екологічного законодавства (хоч і з різним ступенем конкретизації) визнають громадське управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища важливим конституційним принципом екологічного права. Він ґрунтується на декількох конституційних нормах. По-перше, природні багатства України є об'єктами права власності Українського народу, а кожний громадянин має право

користуватися цими природними об'єктами відповідно до закону (ст. 13). По-друге, кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50). По-третє, громадяни зобов'язані, у свою чергу, не заподіювати шкоду природі та відшкодовувати завдані ним збитки (ст. 66). По-четверте, громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для захисту своїх прав і свобод та задоволення інтересів (ст. 36), в тому числі і екологічних. Отже, наведені норми свідчать, що кожний громадянин як вправі, так і зобов'язаний робити свій особистий внесок в раціональне природокористування і охорону довкілля, діючи самостійно або в складі громадського об'єднання екологічного напряму.

Екологічна ситуація та зростання свідомості і активності населення обумовили те, що в Україні існує понад 20 екологічних організацій, асоціацій та груп національного рівня та понад 300 — місцевого. Серед них Українське товариство охорони природи, Українське товариство мисливців і рибалок, асоціація «Зелений світ», республіканські ботанічні, орнітологічні, географічні, гідроекологічні товариства, Українська молодіжна екологічна ліга, Національний екологічний центр, Українська екологічна академія наук, Всеукраїнська екологічна ліга та ін. Для взаємодії з ними при Мінприроди створено Громадську екологічну раду.

Для досягнення своїх статутних цілей і завдань, залучення широких верств населення до охорони довкілля та формування належної екологічної свідомості відповідні громадські організації мають право:

– вільного доступу до інформації про стан довкілля, джерела його забруднення, захворюваність населення. Така інформація ніким не може бути засекречена (ст. 50 Конституції);

– розробляти і пропагувати свої природоохоронні програми;

– брати участь у розгляді радами, іншими органами місцевого самоврядування питань охорони навколишнього природного середовища, використання природних об'єктів і забезпечення екологічної безпеки або виступати з ініціативою винесення цих питань на місцеві і республіканські референдуми;

– проводити громадську екологічну експертизу в будь-якій сфері діяльності, що потребує екологічного обґрунтування, і публічні слухання або відкриті засідання щодо оцінки екологічної безпеки об'єктів експертизи;

– виконувати за власні кошти та з трудовою участю членів організацій роботи по охороні і відтворенню природних ресурсів, збе-

реженню і покращенню стану навколишнього природного середовища;

– брати участь у проведенні державними органами спеціальної компетенції перевірок дотримання підприємствами, установами, організаціями та громадянами екологічного законодавства та попередження відповідних правопорушень. Громадський екологічний контроль здійснюється громадськими інспекторами з охорони навколишнього природного середовища на підставі відповідного Положення, затвердженого Мінекології 30 січня 2002 року, яким інспектори наділені певними контрольними повноваженнями;

– пред'являти до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення екологічного законодавства, в тому числі здоров'ю громадян та майну громадських об'єднань;

– здійснювати співробітництво з міжнародними та іноземними неурядовими екологічними організаціями, які, до речі, відіграють значну роль і мають великий вплив на суспільні процеси в розвинутих країнах[1].

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

Функція просторово-територіального устрою об'єктів природи являє собою діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямовану на проведення робіт по 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» використовується як узагальнююче поняття, до складу якого необхідно віднести: землеустрій, лісовпорядкування, індивідуалізацію надр водних об'єктів та інших природних ресурсів.

Землеустрій становить собою сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил (ст. 181 ЗК України).

[1] Див. докладніше: Екологічні права громадян: як їх захистити за допомогою закону. – К., 1997.

Відповідно до ст. 184 ЗК України землеустрій передбачає: встановлення (відновлення) на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь і землекористувань; розробку 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; підготовку 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.

Згідно зі ст. 8 Закону України від 22 травня 2003 р. «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.

Лісовпорядкування включає систему державних заходів, спрямованих на забезпечення ефективної охорони і захисту, раціональне використання, підвищення продуктивності лісів та їх відтворення, оцінку лісових ресурсів, а також підвищення культури ведення лісового господарства.

Згідно зі ст. 93 Лісового кодексу України під час лісовпорядкування здійснюється система заходів, що пов'язані з визначенням меж і внутрішньогосподарською організацією території лісового фонду, який перебуває в користуванні постійних лісокористувачів; виконанням топографо-геодезичних робіт і спеціального картографування лісів; виявленням деревостанів, що потребують рубок, пов'язаних з веденням лісового господарства; обґрунтуванням поділу лісів на групи і віднесенням їх до категорій захисності; обчисленням розрахункової лісосіки, обсягів рубок, пов'язаних з веденням лісового господарства та обсягів використання інших видів лісових ресурсів, тощо.

Лісовпорядкування проводиться державними лісовпорядними службами Державного комітету України з лісового господарства за кошти державного бюджету і за єдиною системою. У матеріалах лісовпорядкування дається комплексна оцінка ведення лісового господарства, використання лісових ресурсів, користування земельними ділянками лісового фонду, розробляються основні положення організації та розвитку лісового господарства.

Особливістю індивідуалізації надр (просторово-територіальне впорядкування надр) є те, що воно здійснюється не планіметричними (плоскісними) вимірами, як це буває при землеустрої та лісовпорядкуванні, а шляхом просторово-геометричних (об'ємних) вимірів. Форми і розміри ділянки надр, що надаються в користування, обмежуються натурними маркшейдерськими вимірами.

Ділянка надр, що надана в користування, форми і розміри якої обмежені в результаті натурних маркшейдерських вимірів, називається гірничий відвід.

Просторово-територіальне впорядкування надр проводиться маркшейдерськими службами Державного комітету природних ресурсів України.

Індивідуалізація водних об'єктів здійснюється за допомогою їх паспортизації. Паспортизація — це сукупність 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.

Паспорт джерела водного об'єкта (його акваторії) передбачає: місцезнаходження, стан, характер використання, якість води, необхідні заходи щодо упорядкування використання та охорони водного об'єкта. Індивідуалізація водних об'єктів проводиться органами Державного комітету України по водному господарству.

Функція обліку природних ресурсів являє собою діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямовану на систематизацію відомостей стосовно правового, природного та господарського стану природних ресурсів, а також їх окремих складових частин.

Облік природних ресурсів проводиться у формі ведення природоресурсових кадастрів, а саме: земельного кадастру, обліку вод та водного кадастру, обліку і кадастру рослинного світу, обліку лісів і лісового кадастру, обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин та кадастру родовищ і проявів корисних копалин, кадастру тваринного світу, кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, обліку в галузі охорони атмосферного повітря.

Термін «кадастр» (реєстр) означає систематизований банк кількісних і якісних даних щодо певного об'єкта.

Відповідно до ст. 193 ЗК України державний земельний кадастр становить собою 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 характеристику, розподіл серед власників землі та землекористувачів.

Державний земельний кадастр включає кадастрове зонування, кадастрові зйомки, бонітування ґрунтів, економічну оцінку земель, грошову оцінку земельних ділянок, їх державну реєстрацію, а також облік кількості та якості земель.

Завданням державного обліку вод є встановлення відомостей про кількість і якість вод, а також даних про водокористування, на основі яких здійснюється розподіл води між водокористувачами та розробляються заходи щодо раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Розрізняють державний облік водокористування, поверхневих вод та підземних вод.

Згідно з Порядком ведення державного водного кадастру, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1996 року, державний водний кадастр являє собою систематизований звід 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, тощо).

Призначенням водного кадастру є систематизація даних державного обліку вод та визначення наявних для використання водних ресурсів.

Державний облік і кадастр рослинного світу містить систему відомостей і документів про розподіл об'єктів рослинного світу між власниками і користувачами (в 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 рос-

линних ресурсів, інші дані про рослинні природні ресурси, необхідні для забезпечення їх невиснажливого використання, відтворення й ефективної охорони.

Державний облік лісів і державний лісовий кадастр містять систему відомостей і документів про правовий режим лісового фонду, розподіл його між користувачами, якісний і кількісний стан лісового фонду, поділ лісів за групами та віднесення до категорій захисності, економічну оцінку та інші дані, необхідні для раціонального ведення лісового господарства і оцінки результатів господарської діяльності в лісовому фонді.

Завданням державного обліку лісів і лісового кадастру є організація охорони та захисту лісів, раціональне використання лісового фонду, відтворення лісів, здійснення систематичного контролю за якісними і кількісними змінами в лісовому фонді та забезпечення органів місцевого самоврядування, зацікавлених органів державної виконавчої влади, лісокористувачів відомостями про лісовий фонд.

Родовища, в 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.

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

Державний кадастр тваринного світу 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 інших даних, необхідних для забезпечення охорони і раціонального використання тваринного світу.

Ведення кадастру тваринного світу передбачає виконання таких кадастрових робіт: проведення експедиційних робіт (спостереження і вивчення чисельності, стану та інших характеристик тваринного світу безпосередньо у природному середовищі); аналіз даних, одержаних під час проведення експедиційних робіт, а також даних,

що містяться в матеріалах державного лісовпорядкування, впорядкування мисливських угідь, державній та відомчій статистичній звітності про стан тваринного світу, чисельність і обсяги господарського використання диких тварин тощо.

Ведення кадастру тваринного світу покладено на Міністерство охорони навколишнього природного середовища.

Державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду містить відомості про правовий статус, належність, режим, географічне положення, кількісні і якісні характеристики цих територій та об'єктів, їх природоохоронну, наукову, освітню, виховну, рекреаційну й іншу цінність.

Призначенням кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду є оцінка складу та перспектив розвитку природно-заповідного фонду, стану територій та об'єктів, що входять до нього, організації їх охорони й ефективного використання, планування наукових досліджень, а також забезпечення державних органів, інших зацікавлених об'єктів відповідною інформацією, необхідною для вирішення питань соціально-економічного розвитку, розміщення продуктивних сил та в інших цілях, передбачених законодавством України.

Ведення зазначеного кадастру покладено на Державний комітет природних ресурсів України.

Державному обліку в галузі охорони атмосферного повітря підлягають: об'єкти, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей та на стан атмосферного повітря; види та обсяги забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря; види і ступені впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря.

Державний облік у галузі охорони атмосферного повітря здійснюється за єдиною системою в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Екологічне планування слід розуміти як діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямовану на створення екологічно обґрунтованих імперативів раціонального та комплексного використання природних ресурсів, їх відтворення, а також охорони довкілля.

Екологічне планування здійснюється у таких формах: розробка планів природоохоронних заходів та розробка екологічних програм. Своїм змістом екологічні програми порівняно з планами охоплюють більш широкий спектр організаційно-управлінських, господарсько-виробничих, техніко-економічних, юридичних та

інших видів діяльності, спрямованої на створення необхідних умов раціонального використання природних ресурсів, їх відтворення і охорони довкілля.

Як плани, так і програми поділяються на різні види, а саме: державні, регіональні та місцеві, територіальні та галузеві, довгострокові та поточні.

Кожному з названих видів екологічного планування притаманні характерні особливості, обумовлені формами і методами діяльності відповідних державних органів, виконавчої влади та органів місцевого самоврядування ступенем і характером їх участі в розробці, територіальністю розроблюваних планів і програм, пересурсовою спрямованістю тощо.

Згідно зі ст. 6 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» державні, міждержавні, регіональні, місцеві та інші екологічні територіальні програми розробляються з метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності держави з організації та координації заходів по охороні довкілля, забезпеченню екологічної безпеки, раціональному використанню природних ресурсів.

У пересурсовому екологічному законодавстві теж передбачена необхідність розробки обґрунтованих імперативів раціонального використання, відтворення та захисту природних ресурсів і охорони довкілля.

Безпосередньо виконання зазначених планів та програм покладено на широке коло суб'єктів екологічного права. Це обумовлено не тільки видовою різноманітністю форм екологічного планування, його пересурсовою спрямованістю, а й практикою екологічного планування, що склалася. Так, на промислових та інших підприємствах планування здійснюють спеціальні підрозділи з охорони природи, а там, де вони не створені, — відділи капітального будівництва, техніки безпеки, головного механіка, головного енергетика тощо. Практиці відомі випадки, коли розробка проектів екологічного планування покладалася на представників громадськості, спеціально створені для цього комісії органів місцевого самоврядування.

Проекти регіональних та територіальних планів та програм розробляються обласними радами за участю обласних управлінь Мінприроди України, а державних планів та програм — Кабінетом Міністрів України за участю Мінприроди України, інших міністерств і відомств, що виконують функції управління в галузі екології. Розробка міждержавних екологічних програм виконується за

угодами, які укладаються центральними органами виконавчої влади України від імені держави з державними інституціями інших країн.

Затвердження відповідних проектів екологічного планування віднесемо до компетенції органів місцевого самоврядування, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Верховної Ради України.

Екологічне прогнозування — це урегульована екологічним законодавством діяльність спеціально уповноважених суб'єктів права, спрямована на підготовку та проведення екологічних прогнозів у галузі використання та відтворення природних ресурсів та забезпечення сприятливого стану навколишнього природного середовища й екологічної безпеки.

Екологічне прогнозування поділяється на короткострокове (до 5 років) та довгострокове (до 25 років). Як зазначено в ч. 4 ст. 22 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», спеціально уповноважені державні органи разом з відповідними науковими установами забезпечують організацію короткострокового та довгострокового прогнозування змін навколишнього природного середовища. Зазначені зміни повинні ураховуватися при розробці та виконанні програм і заходів по економічному та соціальному розвитку держави, в тому числі по охороні навколишнього природного середовища, використанню та відновленню природних ресурсів та забезпеченню екологічної безпеки.

Розподіл та перерозподіл природних ресурсів як функція управління здійснюється у формі передачі природних ресурсів у власність чи наданні у користування або вилученні (викупу) природних ресурсів із власності чи користування. Розрізняють такі різновиди зазначеної функції: передача земель у власність і надання їх у користування та припинення права власності або користування землею; надання водних об'єктів у спеціальне користування та припинення права спеціального водокористування; надання лісових ресурсів у спеціальне користування та припинення права спеціального лісокористування; надання надр у користування та припинення права користування надрами; надання об'єктів тваринного світу у спеціальне використання та припинення права спеціального використання об'єктів тваринного світу; створення чи проголошення територій і об'єктів природно-заповідного фонду та скасування статусу територій і об'єктів природно-заповідного фонду. Кожен із названих видів має свою специфіку, особливості яких висвітлені у розділах Особливої частини підручника.

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

Функція нагляду (моніторингу) за використанням природних ресурсів та охороною довкілля являє собою діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади з питань екології, по нагляду, збору, обробці, передачі, збереженні та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробці науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття управлінських рішень.

Згідно з Положенням про державну систему моніторингу довкілля, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року, розрізняють загальний (стандартний), оперативний (кризовий) та фоновий (науковий) моніторинг.

Система державного моніторингу базується на трьох рівнях, а саме: локальному — на території окремих об'єктів (підприємств, міст, ділянок ландшафту), регіональному — в межах адміністративно-територіальних одиниць, на території економічних і природних регіонів; національному — на території держави в цілому.

Національний моніторинг охоплює територію, що перебуває в межах кордонів України. Регіональний моніторинг проводять на територіях, що характеризується єдністю фізико-географічних, екологічних та економічних умов, локальний — на територіях нижче регіонального рівня, до територій окремих природних ресурсів і елементарних структур ландшафтно-екологічних комплексів. Відповідно до міжнародних програм Україна може брати участь у роботах по глобальному моніторингу довкілля.

Державний моніторинг навколишнього природного середовища України здійснюють: Міністерство охорони навколишнього природного середовища; Національне космічне агентство; Міністерство охорони здоров'я; Міністерство аграрної політики; Держкомітет по лісовому господарству; Держкомітет по водному господарству; Держкомітет по земельним ресурсам; Держкомітет житлово-комунального господарства, інші зацікавлені міністерства та відомства.

Моніторинг довкілля ведеться з дотриманням принципу сумісності різнорідних даних, заснованого на застосуванні єдиних класифікаторів, кодів, систем одиниць тощо. Для отримання необхідної інформації при моніторингу довкілля застосовується дистанційне зондування, наземні зйомки-спостереження, фондові дані тощо. За

результатами оцінки стану навколишнього природного середовища складаються доповіді, прогнози і рекомендації для прийняття необхідних рішень центральними органами виконавчої влади.

Функція екологічного контролю являє собою діяльність уповноважених на це державних органів виконавчої влади, спрямовану на 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, та його відомчо-галузевого підпорядкування розрізняють такі види: державний, відомчий, виробничий, громадський.

Державний екологічний контроль здійснює виконання надвідомчих завдань, а саме забезпечення 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.

Виконання державного екологічного контролю покладається на центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Основною ознакою, що характеризує відомчий екологічний контроль, є його організаційне та юридичне обособлення межами об'єктів відповідного міністерства чи відомства. Тому відомчий контроль здійснюється міністерствами, державними комітетами за додержанням вимог екологічного законодавства підприємствами, установами й організаціями в межах підпорядкованої їм галузі управління.

Виробничий екологічний контроль має на меті перевірку дотримання екологічних вимог на відповідному виробництві. Тому він здійснюється підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких впливає на стан навколишнього природного середовища в межах своїх організаційно-підпорядкованих структур. Здійснення виробничого контролю покладається на спеціальні управління або відділи по охороні природи, природоохоронні лабораторії, інші структурні підрозділи, що функціонують на відповідних промислових чи інших підприємствах.

Основною ознакою громадського екологічного контролю є те, що здійснення перевірок, рейдів та інших напрямків контрольної діяльності в галузі екології виконується громадськими об'єднаннями загального або галузевого профілю. Громадський екологічний контроль здійснюють Українське товариство охорони природи, Українське товариство мисливців та рибалок, громадські інспекто-

ри Міністерства охорони навколишнього природного середовища, студентські громадські дружини тощо.

Екологічний контроль можна також класифікувати за ознакою його ресурсної спрямованості, тобто за об'єктом природи. Зокрема, розрізняють контроль у галузі: охорони навколишнього природного середовища; використання і охорони земель; використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; охорони, захисту, використання та відтворення рослинного світу; ведення робіт по геологічному вивченню надр, їх використанню та охороні; охорони, використання і відтворення тваринного світу; додержання режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду; охорони атмосферного повітря.

Функція екологічної експертизи являє собою діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади, 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, спрямовану на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам екологічного законодавства, забезпечення екологічної безпеки.

Відповідно до Закону України «Про екологічну експертизу»[1] метою екологічної експертизи є запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінка ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях і об'єктах.

Об'єктами екологічної експертизи є проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, передпроектні, проектні матеріали, документація по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів, речовин, продукції, реалізація яких може призвести до порушення екологічних нормативів, негативного впливу на стан навколишнього природного середовища, створення загрози здоров'ю людей. Екологічній експертизі можуть також підлягати екологічні ситуації, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах, діючі об'єкти та комплекси, що мають значний негативний вплив на стан довкілля та здоров'я людей.

Суб'єктами екологічної експертизи є:

– Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, його органи на місцях, створювані ними спеціалізовані установи, організації та еколого-експертні підрозділи чи комісії;

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

– органи та установи Міністерства охорони здоров'я України;

– інші державні органи, органи місцевого самоврядування;

– громадські організації екологічного спрямування чи створювані ними спеціалізовані формування;

– інші установи, організації та підприємства, в тому числі іноземні юридичні і фізичні особи, які залучаються до проведення екологічної експертизи;

– окремі громадяни в порядку, передбаченому екологічним законодавством.

В Україні здійснюється державна, громадська та інші екологічні експертизи. Висновки державної екологічної експертизи є обов'язковими для виконання.

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

§ 7. Інші функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля

Функція інформування про стан навколишнього природного середовища (екологічне інформування) являє собою діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади, спрямовану на забезпечення доступу до наявних відкритих, повних і достовірних відомостей про події, явища, предмети, факти, процеси у сфері використання, відтворення природних ресурсів, природних комплексів, охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки.

Екологічне інформування поділяється на термінове (оперативне), періодичне, комплексне, галузеве, територіальне (регіональне), прогнозове залежно від його цільового спрямування та еколого-соціальної важливості.

Розрізняють екологічне інформування:

– про рівень забруднення, в тому числі радіоактивного, ґрунту, атмосферного повітря, поверхневих вод суші і морських вод, підземних вод, продуктів тваринництва і рослинництва;

– про стан екологічно небезпечних промислових підприємств і виробництв;

– про застосування хімічних, біологічних засобів захисту сільськогосподарських культур і заходи щодо запобігання забруднення довкілля засобами хімізації;

– про рівень техногенних змін геологічного середовища;

– про обсяги побутових відходів, зайняті ними площі земель і розміри підтоплених міських територій;

– про виконання завдань з будівництва та введення в дію природоохоронних об'єктів, здійсненню природоохоронних заходів;

– про додержання вимог екологічної (радіаційної) безпеки на атомних електростанціях;

– про результати контролю за охороною та використанням земельних, водних і лісових ресурсів, станом атмосферного повітря, додержання екологічних стандартів;.

– про іншу статистичну екологічну інформацію.

Забезпечення відповідною інформацією Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших державних та громадських підприємств, установ і організацій, поширення екологічної інформації в засобах масової інформації покладено на Міністерство охорони навколишнього природного середовища України — в частині відомостей про якість та режим використання природних ресурсів, забруднення навколишнього природного середовища, стан екологічної (в тому числі радіаційної) обстановки; Міністерство охорони здоров'я України — в частині відомостей про ступінь впливу екологічної обстановки та застосування забруднених продуктів харчування на здоров'я та стан захворювань населення.

Функція стандартизації і нормування у сфері охорони довкілля являє собою діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади, спрямовану на забезпечення єдиних вимог, правил, нормативів, щодо використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки.

Екологічні стандарти являють собою сукупність науково обґрунтованих, юридично значущих нормативно-технічних документів, що містять екологічні вимоги, правила і норми, затверджені державними органами і обов'язкові для виконання 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 навколишнього природного середовища;

– заходів щодо запобігання негативного впливу забруднення природного середовища на здоров'я людей;

– інших питань, пов'язаних з охороною та використанням природних ресурсів.

Екологічні нормативи являють собою сукупність гранично допустимих показників можливого фізичного, біологічного, радіаційного та іншого антропогенного впливу на стан навколишнього природного середовища, що не викликають суттєвих змін у його якості та погіршення здоров'я людей, а також показників використання природних ресурсів, які встановлюються уповноваженими органами держави стосовно видів діяльності юридичних і фізичних осіб.

Систему екологічних нормативів становлять:

– нормативи екологічної безпеки;

– гранично допустимі викиди і скиди в навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів;

– нормативи використання природних ресурсів та інші екологічні нормативи.

До нормативів екологічної безпеки належать: гранично допустимі концентрації забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі; гранично допустимі рівні акустичного, електромагнітного, радіаційного та іншого впливу на навколишнє природне середовище; гранично допустимий вміст шкідливих речовин у продуктах харчування

Нормативи екологічної безпеки повинні відповідати вимогам охорони навколишнього природного середовища і здоров'я людей від негативного впливу забруднення довкілля.

Нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі і рівні шкідливого фізичного впливу на нього мають бути єдиними для всієї території України. В окремих випадках для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих територій допускаються більш суворі нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище.

Екологічні нормативи розробляються і впроваджуються в дію Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, Міністерством охорони здоров'я України та іншими уповноваженими державними органами відповідно до законодавства України.

Розділ IV

Екологічні права та обов'язки громадян

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

В умовах інтенсивного використання природних ресурсів та їх відновлення, формування ринкових відносин в економіці України, екологічної обстановки, яка останнім часом загострилася, важливого значення набуває проблема чіткого визначення в законодавстві екологічних прав та обов'язків громадян, меж їх здійснення, основних форм охорони і захисту порушених екологічних прав.

Історично ідея екологічних прав спочатку знайшла своє відображення в міжнародно-правових документах[1]. Міжнародні пакти[2] про права людини містять тези, що дуже умовно можна трансформувати на екологічні права громадян.

Проблема прав людини на сприятливе навколишнє середовище була обговорена як самостійна на Стокгольмській конференції ООН по довкіллю в 1972 році.

Ряд положень про місце людини в природі, про роль і принципи людської діяльності закріплено у Всесвітній хартії природи та в Конвенції ООН щодо навколишнього середовища і розвитку (1992 р., Бразилія) тощо.

Особливе значення має Орхуська конвенції «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища»[3], яка не тільки проголошує, декларує екологічні права громадян (на сприятливе довкілля, екологічну інформацію, участь у прийнятті екологічно значущих рішень тощо), а й регулює процедурні (процесуальні) питання їх захисту.

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). В подаль-

[1] Загальна декларація прав людини (ст. 25).

[2] Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про соціальні, економічні і культурні права // Рабінович П. М., Хавронюк М. І. Права людини і громадянина: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2004. – С. 326–344, 350–360.

[3] Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 296.

шому вони були зафіксовані і в Конституції України (ст. 50). Це свідчить про їх провідну роль у загальній системі прав людини. Крім цього, екологічні права громадян закріплені в низці законів України: «Про охорону атмосферного повітря», «Про екологічну експертизу», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру» та ін.

Екологічні права належать до суб'єктивних прав, підставою для виникнення яких є екологічна система, що існує нині.

Суб'єктивне екологічне право громадян являє собою правову форму реалізації їх екологічних інтересів, основою виникнення і задоволення яких є їх екологічні потреби. Екологічний інтерес — це ставлення до певних екологічних об'єктів, що існують у громадян. Але можливі ситуації, коли екологічні інтереси задовольняються без нормативно встановленого суб'єктивного права громадян. При цьому деякі екологічні права громадян можна віднести до природних прав, невідчуджуваних. Вони являють собою вищу соціальну цінність і існують невід'ємно від особистості, життєдіяльності громадянина. Незалежно від їх правового закріплення ці права є безпосередньо чинними, перебувають під захистом держави і відповідають міжнародним стандартам у галузі прав людини.

Екологічні права як вид суб'єктивних прав являють собою сукупну міру можливої поведінки в галузі приналежності екологічних об'єктів, їх використання, відтворення й охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки. Це означає, що законодавство надає громадянину юридичну можливість: користуватися навколишнім природним середовищем як природною сферою, придатною для життя і такою, яка відповідає вимогам екологічної безпеки; домагатися від держави, всіх інших осіб виконання ними обов'язків по використанню, відтворенню й охороні довкілля, забезпеченню його екологічної безпеки; звертатися в необхідних випадках за захистом свого порушеного суб'єктивного права.

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

по-перше, спрямованість здійснення екологічних прав громадян, яка пов'язана з задоволенням екологічних потреб і забезпеченням реалізації екологічних інтересів;

по-друге, пріоритет екологічних прав громадян у загальній системі прав людини і громадянина. Він обумовлений змістом основних, природних прав на екологічну безпеку і безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище;

по-третє, при встановленні екологічних прав громадян враховуються закони природи, згідно з якими розвиваються екологічні об'єкти;

по-четверте, екологічний фактор визначає установлення форм належності природних об'єктів відповідним суб'єктам;

по-п'яте, зміст екологічних прав обумовлено принципами екологічного права як самостійної галузі права;

по-шосте, екологічні права здійснюються в основному під контролем держави. Забезпечення екологічних прав є головним завданням екологічної політики держави;

по-сьоме, особливості екологічних прав обумовлюють необхідність вибору оптимальних і ефективних правових способів і форм їх захисту.

Екологічні права, передбачені в законодавстві, досить різноманітні. Це дає змогу провести класифікацію цих прав за різними підставами.

За юридичною сутністю екологічні права можна поділити на: а) *конституційні*; б) *встановлені в спеціальних законах*, переважна більшість норм яких спрямована на регулювання тих чи інших за характером екологічних відносин чи пов'язаних з цим відносин; в) передбачені *підзаконними нормативними актами та договорами*.

До першої групи належать права, передбачені у ст. 50 Конституції України: право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Конституційне закріплення названих прав вказує на їх важливість, невід'ємність і невідчужуваність.

До другої групи входять, крім зазначених у Основному Законі, перелічені у ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» права кожного на: участь в обговорені проектів законодавчих актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан довкілля, та внесення пропозицій до державних і господарських органів, установ та організацій з цих питань; участь у розробці та здійсненні природоохоронних заходів; участь у проведенні громадської екологічної експертизи; здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів; об'єднання в громадські природоохоронні формування; здобуття екологічної освіти та інші.

Екологічний характер мають права, закріплені іншими законами. Наприклад, Закон України «Основи законодавства України про

охорону здоров'я»[1] у ст. 6 визнав право кожного на охорону здоров'я, що передбачає: безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище; санітарно-епідемічне благополуччя територій і населеного пункту, де він проживає; безпечні і здорові умови праці, навчання, побуту та відпочинку; достовірну та своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи існуючі й можливі фактори ризику та їх ступінь, тощо.

Третю групу становлять екологічні права, закріплені в 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 реалізувати самостійно, а також спільно з іншими, об'єднавшись в організації, групи та інші утворення[2]. Створення громадських природоохоронних об'єднань розширює можливості громадянина в реалізації екологічних прав.

Екологічні права диференціюються на *абсолютні* і *відносні*. Така класифікація вказує на відмінність в колі (кількості) зобов'язаних осіб.

Для абсолютних прав характерно те, що їх носію протистоїть непевна кількість осіб як зобов'язаних суб'єктів і кожен з цих суб'єктів повинен утримуватися від порушення прав.

Екологічні права також можна поділити залежно від захисту екологічних інтересів на *екологічні майнові* і *особисті немайнові права*. Природні об'єкти, хоча і прирівнюються в новому ЦК України до речей (майна), але залишаються об'єктами *особливого роду*. Природа не є результатом діяльності людини. Майнові об'єкти не так уніфіковані, як екологічні. Головним критерієм розмежування сфери цивільного й екологічного права є перебування відповідного *природного об'єкта у взаємозв'язку з природним середовищем*. Об'єкти природи і товарно-матеріальні цінності — різні категорії, що мають особливі екологічні, економічні і правові ознаки і характеристики. До групи майнових прав у сфері екології належать права на відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище; на природокористування; на власність на природні ресурси, зміст якого є певною мірою обмеженим і своєрідним порівняно з іншими майновими правами.

---

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 20.

[2] Закон України від 16 червня 1992 року "Про об'єднання громадян" // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

Особисті немайнові права, як правило, належать до категорії абсолютних. Вони забезпечують природне існування фізичної особи і виникають з приводу особистих благ.

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.

Можна класифікувати екологічні права громадян щодо *охоронно-захисної спрямованості*. Аналіз чинного екологічного законодавства свідчить, що поняття «охорона» і «захист» прав взаємозалежні, але не тотожні. Захист екологічного права здійснюється тоді, коли воно вже порушено ким-небудь. Охоронні розпорядження, що містяться в екологічному законодавстві, встановлюють об'єктивно специфічні примусові заходи і форми захисту порушеного права. Можна сказати, що охоронні норми статичні, а норми про захист порушеного права — динамічні.

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

Екологічним правам повинні відповідати певні *екологічні обов'язки*.

Кореляція екологічних прав і обов'язків громадян створює режим найбільшого сприяння для життєдіяльності людей. Таке поєднання дає розумний баланс інтересів усіх суб'єктів екологічних правовідносин, сприяє досягненню гармонічної взаємодії природи і суспільства. Будь-які суб'єктивні екологічні права можуть бути реалізовані тільки через чиїсь екологічні обов'язки, і, навпаки, екологічні обов'язки припускають чиє-небудь 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 примусу. У ній виражаються як особисті, так і суспільні екологічні інтереси. Через екологічний обов'язок задовольняється інтерес управомоченого щодо будь-якого суб'єктивного екологічного права. Обов'язок відповідає також інтересам і правозобов'язаного суб'єкта. В екологічному праві обов'язок установлюється як в інтересах управомоченого, так і в екологічних інтересах держави в цілому.

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 такі елементи: необхідність здійснювати певні дії або утримуватися від них; необхідність для правозобов'язаної особи відреагувати на звернені до нього законні вимоги управомоченого; необхідність нести відповідальність за невиконання вимог, передбачених екологічним законодавством; необхідність не перешкоджати контрагенту користуватися тим благом, щодо якого він має право (сервітут, емфітевзис, суперфіцій).

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

Екологічні права й обов'язки в екологічних правовідносинах — це не сама поведінка суб'єктів, а надання можливості або необхідності певної поведінки в межах норм екологічного права.

Екологічні обов'язки, як і екологічні права, також можна диференціювати за різними підставами. За юридичною силою, ступенем правової урегульованості виокремлюють: а) *конституційні*; 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*.

Екологічні обов'язки громадянина закріплені в Конституції України (ст. 66): «не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки». До конституційних можна віднести також інші обов'язки, що трансформуються у сферу екологічного права: власність зобов'язує, вона не повинна використовуватися на шкоду людини і суспільства (ч. 4 ст. 13); сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом (ст. 67); неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права інших людей (ст. 68) тощо.

До другої групи належить низка обов'язків, що містяться в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 12): берегти природу, охороняти, раціонально використо-

вувати її багатства відповідно до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища; здійснювати діяльність з додержанням вимог екологічної безпеки, інших нормативів та лімітів використання природних ресурсів; не порушувати екологічні права і законні інтереси інших суб'єктів; вносити 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 зобов'язані виконувати й екологічні обов'язки, передбачені в пересурсових законах і кодексах та деяких інших нормативних актах.

Коло екологічних обов'язків поширюється за рахунок їх закріплення, зокрема в підзаконних нормативних актів. Наприклад, у постанові Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 року № 1540 «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами»[1] (п. 27) визначаються додаткові обов'язки надрокористувачів: дотримуватися вимог, передбачених дозволом; надавати в установленому порядку спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр інформацію щодо користування надрами; забезпечувати збереження геологічних територій та об'єктів; дотримуватись інших умов, визначених угодою на користування надрами, тощо.

З урахуванням суб'єктного складу виокремлюють загальні та спеціальні екологічні обов'язки.

Загальні обов'язки притаманні всім без винятку громадянам як суб'єктам екологічного права.

Спеціальні обов'язки передбачені чинним пересурсовим екологічним законодавством і базуються на загальних положеннях права власності та природокористування, забезпечення вимог екологічної безпеки тощо. Але, поряд з цим, вони містять обов'язки, зумовлені специфікою природного ресурсу, особливостями правового режиму експлуатації відповідного об'єкта. Особливу групу становлять обов'язки, які характерні 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

[1] Офіційний вісник України. – 2003. – № 40. – Ст. 2100.

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, які становлять підвищену екологічну небезпеку; впроваджувати нові технології, які запобігають шкідливому впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людей тощо.

До *немайнових* належать обов'язки: 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.

§ 2. Конституційні екологічні права громадян

Серед конституційних екологічних прав громадян чільне місце посідає їх *право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище*, яке належить до основних (фундаментальних) природних прав і закріплене в ст. 50 Конституції України і ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Це право притаманне людині від часу її народження і є фактичним правом кожного громадянина вимагати дотримання еколого-правових приписів. Цьому праву відповідає обов'язок кожного і держави щодо його забезпеченню.

Право людини і громадянина на безпечне навколишнє природне середовище являє собою юридичну можливість проживати в навколишньому природному середовищі, яке б не заподіювало шкоди його здоров'ю і життю, а в разі порушення цього права — вимагати його захисту у встановленому законодавством порядку. Це загальне визначення охоплює всі основні ознаки даного суб'єктивного права.

У законодавстві, не жаль, не визначені повною мірою критерії безпечного середовища. Але саме визначення поняття «безпечне» вказує на те, що основним критерієм є відсутність небезпеки. Екологічно небезпечним вважається такий стан довкілля, «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»). Але вони не позбавлені певних недоліків і не можуть вмістити всі аспекти (критерії) безпеки.

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 входити у відповідні стосунки. Як і для будь-якого абсолютного права, для нього характерна наявність непевного кола зобов'язаних осіб, що повинні утримуватися від його порушення, в тому числі й держави. На відміну від цього права, *право на відшкодування шкоди, заподіяної порушенням права на безпечне довкілля*, — це активне право особи. Його реалізують 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 середовище. Підставою виникнення цього права є склад екологічного правопорушення.

Шкода, заподіяна порушенням права на безпечне довкілля, підлягає компенсації, як правило, в 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 довкілля, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням (ст. 69 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 одержання, використання, поширення і збереження такої інформації, за винятком обмежень, установлених законом» (п. «е» ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Це право регламентується не тільки вітчизняним, а й міжнародним законодавством, зокрема ратифікованою Україною в 1999 році Орхуською конвенцією «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища», тощо).

Екологічна інформація — це відкриті, повні та достовірні відомості про природні явища, події, предмети, процеси та осіб у сфері приналежності 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, в них повною мірою відображені всі факти. Достовірною є інформація, яка відповідає стану довкілля та здоров'ю людей, що об'єктивно існують, а також іншим показникам. Терміни отримання інформації передбачені в законах України «Про інформацію» та «Про звернення громадян»[1].

До складу екологічної інформації входить значна кількість компонентів, наприклад, інформація про забруднення природних ресурсів (ґрунтів, атмосферного повітря, вод та ін.); інформація про рівень забруднення природних ресурсів шкідливими речовинами (як у комплексі, так і окремо щодо кожного шкідливого елемента); про стан захворювання населення тощо.

Громадянам надане право звертатися за одержанням екологічної інформації як до державних органів, так і до суб'єктів господарської діяльності. Йдеться насамперед про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та його органів на місцях. Саме вони зобов'язані забезпечувати інформування органів державної влади, органів місцевого самоврядування та населення про екологічний стан територій та об'єктів, у тому числі ядерних установок і прилеглих до них територій, випадки та причини екстремального забруднення довкілля. Це Міністерство готує разом з іншими органами виконавчої влади і подає у встановленому порядку Національну доповідь про стан навколишнього природного середовища[2].

---

[1] Закон України від 2 жовтня 1996 року "Про звернення громадян" (Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256) встановлює строки розгляду звернення і винесення рішення згідно з формою звернення. Усні звернення вирішуються безпосередньо на особистому прийомі громадян, що їх проводить уповноважена особа. У разі неможливості вирішити в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі воно розглядається в тому ж порядку, що й письмове звернення (ст. 22). Письмові звернення, які не потребують додаткового вивчення, розглядаються і вирішуються невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання, а ті, що потребують додаткового вивчення, – у термін, що не перевищує одного місяця від дня їх надходження. Але в певних випадках цей термін може бути продовжений, при цьому загальний строк вирішення звернення не може перевищувати 45 днів (ст. 20).

Закон України "Про інформацію" встановлює термін розгляду запиту на предмет можливості його задоволення, який не повинен перевищувати 10 календарних днів, а строк задоволення запиту здійснюється протягом місяця (ст. 33), якщо інше не передбачено Законом.

[2] Указ Президента України від 10 лютого 2004 року № 176/2004 "Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища" // Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – Ст. 308.

Загальною умовою одержання екологічної інформації є її відкритий характер. За своїм поширенням інформація 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 конфіденційної чи таємницею. Певна інформація екологічного характеру, що перебуває у віданні суб'єктів господарської діяльності, може мати ознаки комерційної.

Відповідно до законодавства склад і обсяг відомостей, що становлять комерційну таємницю, порядок її захисту визначається керівником підприємства в наказі.

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; приховування випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікації відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення (ст. 68).

§ 3. Гарантії, охорона та форми 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 гарантій* належать соціально-економічні, політичні, ідеологічні умови життя суспільства, до *спеціальних* — юридичні. Однак всі вони перебувають у нерозривному зв'язку, взаємодії.

У статті 10 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлені еколого-правові гарантії екологічних прав громадян. Аналіз змісту 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; б) обов'язком міністерств, відомств, підприємств, установ, організацій є здійснення технічних та інших заходів для запобігання шкідливого впливу господарської й іншої діяльності на навколишнє природне середовище, виконання екологічних вимог при плануванні, розміщенні продуктивних сил,

будівництві й експлуатації об'єктів; в) участь громадських об'єднань і громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища; г) здійснення державного і громадського контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; ґ) компенсація у встановленому порядку шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; д) невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; е) створення і функціонування мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації. Зазначені гарантії сприяють нормальному здійсненню громадянами своїх екологічних прав.

У цій статті також закріплене положення, що діяльність, яка перешкоджає здійсненню права громадян на безпечне навколишнє природне середовище й інші екологічні права, підлягає припиненню в порядку, встановленому законодавством України[1].

Крім гарантій, що мають загальне значення, у законодавстві також передбачені спеціальні гарантії екологічних прав. Наприклад, Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» встановлює такі гарантії: пріоритет захисту людини і навколишнього природного середовища від впливу іонізуючого випромінювання; 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. Гарантії також закріплені і в пересурсовому законодавстві (наприклад, розділ V Земельного кодексу України — Гарантії прав на землю, ст. 25 Кодексу України про надра, ст. 20 Лісового кодексу України, ст. 35 Закону України «Про тваринний світ» та ін.).

Правова охорона екологічних прав являє собою систему приписів, закріплених у законодавстві, що забезпечують міру дозволеної і належної поведінки суб'єктів. Охорона прав зводиться до правотворчої діяльності у встановленні охоронних норм у статиці (в об'єктивному змісті), виявляється в період нормального (без перешкод) здійснення екологічних прав, а захист настає в разі порушення прав із метою їх відновлення, де необхідно застосувати примус з боку компетентних органів.

[1] Постанова Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 року № 2751-ХП "Про Порядок обмеження, тимчасову заборону (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища" // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 46. – Ст. 637.

Про захист прав громадян у сфері екології йдеться в ст. 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно з якою держава гарантує своїм громадянам реалізацію екологічних прав, *наданих їм законодавством*. Зокрема, конкретні органи державного управління зобов'язуються надавати всебічну допомогу громадянам у здійсненні ними своїх екологічних прав. Порушені права громадян повинні бути відновлені, а їх захист можливий як в адміністративному, так і в судовому порядку.

Способи і форми захисту слід розглядати як явища не тотожні. *Форми захисту* — це адміністративний, судовий, громадський, самозахист, звертання до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини тощо, а *способи захисту* в екологічному законодавстві, на відміну від цивільного (ст. 16 ЦК України), не містяться в узагальненому виді. 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 чи дій (бездій) органів державної влади, місцевого самоврядування, службових і посадових осіб; та інші способи, встановлені в нормативно-правових актах.

Адміністративна форма захисту регламентується ст. 40 Конституції України, Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року[1], 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 із екологічних питань. Особи, яким направлені такі звернення, повинні їх розглянути і дати обґрунтовану відповідь у місячний термін. Проте місячний термін розгляду звернень громадян може бути продовжений керівником відповідного органу або його заступником, якщо вирішити порушене питання в цей строк неможливо. Вони встановлюють необхідний термін для його розгляду. При цьому загальний строк вирішення звернення не може перевищувати 45 днів (ст. 20).

Однією з головних функцій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері екології є контроль за діяльністю виконавчих та інших органів державної влади шляхом розгляду скарг

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

громадян на дії тих чи інших органів або посадових осіб, що призвели до порушення екологічних прав громадянина[1].

До громадського порядку захисту можна віднести: референдум[2]; громадські (публічні) слухання[3]; загальні збори громадян за місцем проживання[4]; залучення експертів від громадськості в робочі групи з екологічних питань, утворених органами влади, участь у проведенні державної екологічної експертизи, а також проведення експертизи громадської[5]; збори, мітинги, походи, демонстрації[6]; робота з депутатами[7].

Як самостійну форму захисту природних екологічних прав слід розглядати *самозахист*. Можливість заперечувати право не в компетентних органах є характерною рисою самозахисту, що відрізняється від інших форм захисту. Вона належить до конституційних

---

[1] *Карпачова Н.* Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – К.: ВАТ "Книжкова друкарня Наукової книги", 2000. – 377 с.

[2] Порядок підготовки та проведення референдумів регулюється Конституцією України, законами України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443; "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

[3] Порядок проведення громадських (публічних) слухань не зовсім чітко визначено українським законодавством. Деякі положення врегульовані законами України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170; "Про екологічну експертизу" // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54; постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 року № 1122 "Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки" // Офіційний вісник України. – 1998. – № 29. – Ст. 1096. Найбільш детально їх проведення регламентується Орхуською конвенцією.

[4] Порядок проведення загальних зборів за місцем проживання визначається в Законі України від 21 травня 1997 року "Про місцеве самоврядування в Україні" // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 та Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-ХП "Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні" // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.

[5] Регулюється відповідно до Конституції України, законів України "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про екологічну експертизу", "Про місцеве самоврядування в Україні" та ін.

[6] Регламентується відповідно до ст. 39 Конституції України, Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306-XI "Про Порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій".

[7] Закон України від 17 листопада 1992 року "Про статус народного депутата України". В ред. Закону № 2328-III від 22 березня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 42. – Ст. 212.

прав. Способи самозахисту можуть бути визначені в законі чи договорі. Характерно, що кількість способів самозахисту не обмежується. Вони можуть застосовуватися як окремо, так і в комплексі, але лише з дотриманням умов правомірної реалізації. Особа може самостійно вибирати 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 визначених у договорі, дії особи (тобто застосування засобів протидії), які наділені зазначеним правом, спрямовані на забезпечення недоторканності права, припинення порушення і ліквідацію наслідків.

До форм правового захисту прав громадянина належить, зокрема, *судовий захист,* що є найефективнішим механізмом у цій сфері. Проведення і реалізація судово-правової реформи в Україні забезпечує пріоритет прав у всіх сферах життя суспільства. Право на судовий захист є конституційним і не вимагає додаткового закріплення в інших нормативно-правових актах. Стаття 55 Конституції України містить норму, що встановлює право кожного звертатися до суду, якщо: його права і свободи порушені чи порушуються; створені чи створюються перешкоди для реалізації прав або свобод; мають місце інші обмеження прав і свобод. Зазначені положення трансформуються і на екологічні права, що порушені.

Належна реалізація екологічних прав повинна забезпечуватися не тільки гарантіями, але дією всієї системи екологічного законодавства щодо їх забезпечення, зокрема: нормуванням якості навколишнього природного середовища, екологічним страхуванням, державним контролем за станом довкілля та дотриманням екологічного законодавства.

Розділ V

Право власності на природні ресурси в Україні

§ 1. Поняття та зміст права власності на природні ресурси

Інститут права власності є однім із основних правових інститутів екологічного права, оскільки відносини власності виступають передумовою виникнення будь яких інших правовідносин стосовно використання природних ресурсів. Власність становить економічну основу життя суспільства і виражається як відносини між людьми з приводу матеріальних та інших благ. Ці відносини складаються в сфері належності данних благ одним особам і відчуження їх у інших осіб. Належність чи привласнення матеріальних та інших благ складає сутність відносин власності.

Право власності є юридичним вираженням, формою закріплення економічних відносин власності і являє собою врегульовані законом суспільні відносини по володінню, користуванню та розпорядженню об'єктами власності.

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 способу виробництва і є основою виробничих відносин.

Поряд з іншими засобами виробництва природні ресурси утворюють матеріальну основу розвитку суспільства. Задовольняючи матеріальні потреби суспільства, дані об'єкти природи як об'єкти власності виконують економічну функцію. Але, будучи одночасно і об'єктами навколишнього природного середовища, вони здійснюють і екологічну функцію. Таким чином, економічні відносини, властиві інституту власності взагалі і поширені на природні об'єкти зокрема, доповнюються екологічним змістом, що перетворює їх на еколого-економічні відносини.

Інститут права власності на природні ресурси в Україні отримав свій розвиток з початком корінних змін у системі відносин власності у зв'язку з переходом до ринкових реформ. Зміна економічного устрою у нашій державі після отримання незалежності з соціалістично-

го на ринкове призвело до роздержавлення відносин власності і утвердження нових рівноправних форм власності, зокрема приватної та колективної. Екологічним законодавством України не передбачено поновлення права приватної власності на природні ресурси особам, яким раніше, до часів панування на території України Радянської влади, воно належало. Чинними визнаються лише відносини власності, які виникли після набуття Україною незалежності.

Протягом останніх років в України сформувався принципово новий інститут права власності на природні ресурси, започаткований Законом України від 7 лютого 1991 року «Про власність»[1]. Положення цього Закону стали визначальними для прийняття в подальшому відповідних пересурсних кодексів та законів. На підставі цих нормативних актів можна зробити висновок про те, що право власності на природні ресурси — це сукупність правових норм, що закріплюють та охороняють володіння, користування та розпорядження природними ресурсами в інтересах як особи, так і суспільства в цілому.

Таким чином, право власності на природні ресурси в об'єктивному значенні слід розуміти як сукупність правових норм, що закріплюють, регламентують і охороняють відносини власності на природні ресурси в Україні.

На основі норм права та відповідно до них виникає й існує право власності в суб'єктивному значенні, тобто право власності конкретних суб'єктів права на певні частини природних об'єктів.

Відповідно до Конституції України всі природні ресурси, а саме 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 і основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Таким чином закріплюється особливий правовий статус природних ресурсів, який впливає на зміст права власності відносно них. Тому право власності на природні ресурси має ряд специфічних особливостей, пов'язаних як з екологічним змістом останніх, так і особливим статусом охорони та використання.

По-перше, право власності на природні ресурсі не є всеосяжним, бо не всі природні ресурси за своїми властивостями можуть перебувати у власності, а лише ті з них, що є відносно стабільними, що підлягають індивідуалізації. До них належать земля, її над-

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 20. – Ст. 249.

ра, води, ліси та тваринний світ. Інші елементи природного середовища не здатні через об'єктивні властивості бути об'єктами власності (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 і є самостійними об'єктами права власності, проте нерозривно екологічно взаємопов'язані, їх не можна відокремлювати від навколишнього природного середовища, вони підкоряються саме законам розвитку довкілля. Тому вилучення природної речовини в процесі використання природних ресурсів як об'єктів права власності, а саме видобуток корисних копалин, заготівля деревини, споживання води, відстріл та відловлення тварин, ловля риби і т. ін. не припиняє права власності на відповідні елементи природного світу, а лише є підставою виникнення права власності на продукти праці, отримані шляхом експлуатації природних ресурсів.

І нарешті, по-третє, природні ресурси як об'єкти природного походження складають національне багатство України і, на відміну від товарно-матеріальних цінностей, не мають вартості. Вони не є майном у прямому значенні цього слова. Грошова оцінка землі та інших ресурсів природи виражає відносини приватної власності на природні багатства. Ціна в даному випадку виступає у вигляді капіталізованої ренти. Відчужуючи природний об'єкт, власник по суті продає право на одержуваний з нього прибуток, продає право на ренту.

Загальнопоширеним є в юридичній науці визначення змісту суб'єктивного права власності як сукупності трьох правомочностей по володінню, користуванню та розпорядженню природними ресурсами в межах, визначених законом. Ні в земельному, ані цивільному законодавстві, на жаль, не визначено поняття цих правомочностей, тому вони і сформульовані в науковій літературі[1].

Переліченими правомочностями не вичерпується зміст суб'єктивних прав власника. В юридичній літературі пропонуються й інші правомочності власника щодо об'єкта власності, наприклад, право на здійснення власної господарської діяльності[2]. Але, на наш погляд, більш обґрунтованною є позиція О. В. Дзери, який вважає

[1] Див.: Право власності в Україні: Навч.посіб / За заг. ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. – К., Юрінком Інтер, 2000. – С. 432–441; Екологічне право України: Підручник / За ред. В. К. Попова, А. П. Гетьмана. – Х., Право, 2001. – С.83-88.

[2] Див.: *Лазар Ян.* Собственность в буржуазной правовой теории. – М., 1985. – С. 19–20.

«доцільним застосування випробуваної часом тріадної формули правомочностей власника, якою у принципі можуть бути охоплені будь-які конкретні вияви цих традиційних правомочностей»[1].

Кожна з правомочностей має свої особливості щодо природних ресурсів як об'єктів права і своє призначення. *Право володіння* — це право фактичного (фізичного чи господарського) панування над певним природним об'єктом. Зрозуміло, що фактичне володіння тим чи іншим природним об'єктом, а в даному випадку землею, надрами, лісами, тваринним світом, робить можливим здійснення інших правомочностей — користування та розпорядження ними. Очевидно, що не можна використовувати природні ресурси, не маючи господарського або фактичного панування над ними. Проте правомочність власника, що розглядається відносно природних ресурсів як об'єктів права власності, має певну своєрідність. Це викликано не відокремленістю окремих природних ресурсів від навколишнього природного середовища, їх екологічним взаємозв'язком, неможливістю їх вилучення та перенесення, скажімо, в інше місце своєму господарстві, у складі майна. Право володіння одним і тим же природним об'єктом належить у подібних випадках і власнику, і особі, якій власник передає об'єкт за договором. Тут володіння не відокремлюється від права власності, бо і власник, і користувач мають, згідно із законом, право на витребування речі з чужого незаконного володіння.

Разом з тим, право володіння осіб, що не є власниками, істотно відрізняється від права володіння власника. Право володіння цих осіб має похідний характер. Воно завжди припускає право власності на даний природний об'єкт як право первісне. Власнику, крім права володіння, належать також правомочні користування та розпорядження. Інші ж володарі, як правило, повністю позбавлені права розпорядження і мають право користування в межах, встановлених договором з власником (наприклад, оренда земельної ділянки).

Право володіння завжди повинно мати ту чи іншу правову підставу — титул. Правовою підставою володіння власника є його право власності. Для інших осіб такою підставою може бути договір з власником, адміністративний акт та інші юридичні факти. Екологічне право визнає тільки титульне володіння. Якщо особа фактично володіє річчю, але без належної підстави (титулу), вона

[1] Право власності в Україні: Навч.посіб. / За заг. ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. — С. 18.

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 в даному випадку слід розуміти забезпечену законом можливість їх безпосередньої господарської експлуатації для наданих цілей шляхом вилучення з них їх корисних властивостей, у тому числі отримання плодів та інших прибутків. Право користування, як і право володіння, може на підставі договору з власником належати і не власнику. Право користування осіб, що не є власниками, похідне і залежне від права власності. Зокрема, орендар може користуватися орендованою земельною ділянкою тільки згідно з договором та цільовим призначенням землі.

Виключною правомочністю власника є право розпорядження. *Право розпорядження* — це визнана за власником і гарантована йому можливість учиняти дії, спрямовані на зміну юридичного статусу, економічного призначення чи стану природних об'єктів, визначення їх юридичної долі (передача їх іншим суб'єктам права у власність).

Такими діями є в основному угоди (купівля-продаж, дарування, обмін та ін.). Внаслідок виконання цих угод власник передає іншому суб'єкту всі свої правомочності, тобто вичерпує своє право (наприклад, у разі продажу).

Право розпорядження включає можливість вчинення не лише угод, але й інших юридичних актів. Так, розпорядження державною власністю на природні ресурси можливе шляхом видання адміністративних актів.

Чинне законодавство проголошує рівність усіх форм власності, передбачає створення рівних умов для їх розвитку та захисту (ст. 2 Закону України «Про власність»). Проте фактично власники природних ресурсів мають різний обсяг права розпорядження.

У найбільш повному обсязі право розпорядження властиве праву державної власності на природні ресурси. Зміст права розпорядження держави-власника складають повноваження щодо передачі природних об'єктів у комунальну або приватну власність, надання їх у використання і вилучення їх з використання. Не слід, проте, включати в поняття розпорядження правомочності держави як суверена. Так, визначення порядку, умов і форм природокористування, здійснення обліку природних ресурсів і контролю за їх раціональним використанням є здійсненням функцій держави-суверена, бо зазначені заходи не викликають зміни юридичної долі природного об'єкта і тому не можуть розглядатися як правомочність власника.

Певні особливості має правомочність розпорядження права приватної власності на природні ресурси. Громадяни України, власники природних ресурсів, можуть укладати угоди стосовно останніх, але з встановленими законом обмеженнями. Так, власник земельної ділянки не може змінити цільового призначення землі, він зобов'язаний укладати договір застави виключно з кредитним закладом та ін. Накладено мораторій стосовно відчуження земель сільськогосподарського призначення та ін. Правомочності володіння, користування і розпорядження характеризують у сукупності забезпечені власнику можливості, але не розкривають повною мірою специфіку права власності на природні ресурси як суб'єктивного права. Важливою ознакою, що характеризує відносини власності, є їх незалежність. Згідно із цим і суб'єктивне право власності необхідно розглядати як забезпечення і гарантування особі можливості володіти, користуватися та розпоряджатися природними об'єктами незалежно, на свій розсуд. Це ознака органічно властива правомочностям власника.

Незалежне (на свій розсуд) володіння, користування і розпорядження власника природним об'єктом або його частиною означає, що укладені в перелічених правомочностях можливості забезпечені й гарантовані власнику законом, вони не базуються на праві будь-яких інших осіб.

Незалежний характер суб'єктивного права власності на природні ресурси не означає, що воно не залежить від закріпленої у нормах права волі суспільства. Наявність визначених і встановлюваних законом обмежень права власності, пов'язаних з необхідністю збереження природних ресурсів для майбутніх поколінь та забезпечення здорового і безпечного навколишнього середовища для нинішнього, є об'єктивною необхідністю. Тому власник може володіти, користуватися та розпоряджатися природними ресурсами тільки в межах, встановлених законом. Проте обмеження права приватної власності на природні ресурси у частині обмеження прав розпорядження, що містяться в чинному законодавстві, не зумовлені екологічним змістом і не відповідають сучасним завданням створення багатоукладної ринкової економіки з розвиненим екологічно орієнтованим ринком природних ресурсів[1].

---

[1] Див.: *Колякін О. А.* Земельне законодавство України: перспективи розвитку; *Кулініч П. Ф.* Ринкова реформа і структурна перебудова земельного законодавства України//Правова система України: теорія і практика: Тези доп. і наук. повідомлень науково-практ. конф. – К., 1993.–С. 301–307.

§ 2. Форми власності на природні ресурси

Власність в Україні існує в різних формах, але чинне законодавство про власність, на жаль, не визначає чіткої форми власності на природні ресурси. Існують і певні суперечності в цьому питанні між Конституцією України, Законом «Про власність» та чинним екологічним законодавством. Проте аналіз саме екологічного законодавства, і в першу чергу земельного, дозволяє зробити висновок про існування трьох основних форм власності на природні ресурси, а саме державної, комунальної та приватної. Тобто природні ресурси в Україні могут перебувати у приватній, комунальній або державній власності. Це означає, що право колективної власності в Україні більше не існує. Колишнім колективним власникам — сільськогосподарським кооперативам, садівничим товариствам тощо земля стала належати на праві приватної власності.

Найбільш повно питання власності врегульовані у чинному Земельному кодексі України. В інших пересурсних законах питання власності на ті чи інші природні ресурси врегульовані лише у загальному вигляді.

Як вже зазначалось, ст. 13 Конституції України проголошує всі природні ресурси в територіальних межах країни об'єктом права власності народу України, тому на практиці виникають питання щодо узгодженості норми Конституції та норм екологічного законодавства, враховуючи набуття права приватної, комунальної та державної власності на природні ресурси. В юридичної літературі панує думка, що в даному випадку Конституція України регулює не відносини власності на природні ресурси, а закріплює суверенітет народу України на певну територію, на довкілля взагалі. Але, на нашу думку, доцільно визнати, що норма Конституції щодо проголошення природних ресурсів об'єктом права власності народу України має недосконале визначення і потребує внесення відповідних змін згідно з вимогами часу. Тому при розгляді форм власності на природні ресурси слід керуватись більш сучасним екологічним законодавством.

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

Особливістю державної власності на природні ресурси є те, що в цьому випадку вона виступає у вигляді виняткової власності народу України (статті 9, 10 Закону України «Про власність»). Це озна-

чає, що на природні ресурси, проголошені виключною власністю народу, у держави є лише компетенція по управлінню цими ресурсами в загальнонародних інтересах. Таким чином, право виняткової власності народу України на природні ресурси є особливою формою державної власності, що характеризує належність природних ресурсів та інших природних благ народу України в цілому.

Право державної власності на природні ресурси відрізняється від права приватної власності, незважаючи на проголошення їх рівності. Це проявляється, по-перше, в тому, що в державній власності можуть знаходитися будь-які природні ресурси. По-друге, деякі засоби придбання природних ресурсів у власність можуть бути використані тільки державою (наприклад націоналізація). По-третє, право державної власності на природні ресурси має більш всеосяжний характер, оскільки, будучи одночасно політичним сувереном та власником, держава сама, виходячи з волі та інтересів народу, своєю владою визначає, яким змістом будуть наповнені її правомочності і в яких формах вони будуть здійснюватися. Таким чином, як політичний суверен держава шляхом видання законодавчих актів сама встановлює рамки своїх прав власника та межі їх здійснення.

Відносно новою формою права власності на природні ресурсі є право комунальної власності. Фактично має місце передача повноважень власника від державних органів до територіальних громад в особі органів місцевого самоврядування. Такий розподіл повноважень викликаний подальшим розвитком місцевого самоврядування та побудовою громадянського суспільства. Аналіз чинного законодавства дозволяє зробити висновок, що право комунальної власності на природні ресурси — це сукупність норм, що встановлюють правові підстави виникнення, користування та розпорядження природними об'єктами територіальних громад населених пунктів, а саме міст, сіл та селищ.

Розмежування природних ресурсів на державну та комунальну власність — це досить тривалий процес, який потребує багато часу. Тому на практиці, при визначенні, до якої форми власності належать ті чи інші природні ресурси, необхідно з'ясовувати, чи проведено їх розмежування в натурі на місцевості, оскільки тільки після цього вони переходять у комунальну власність.

Особливою та новою формою власності на природні ресурси є право приватної власності. Право приватної власності являє собою правовий інститут, що закріплює індивідуальну належність природних об'єктів, тобто право приватної власності юридично закріплює

власність громадян та юридичних осіб як економічну категорію, що охоплює всі форми індивідуалізованого привласнення.

Різноманітні економічні форми використання природних об'єктів вимагають і різноманітного їх правового оформлення. Хоча чинне екологічне законодавство прямо не передбачає жодного підрозділу права приватної власності на конкретні види, але фактично, враховуючи особливості правового режиму різноманітних форм експлуатації природних об'єктів, можна виділити два різновиди права приватної власності на природні ресурси:

1. Право власності для задоволення особистих потреб — право власності окремого громадянина.

2. Право власності з метою здійснення підприємницької діяльності — право власності юридичних осіб та громадян, суб'єктів підприємницької діяльності.

Їх відмінність полягає не в обсязі чи характері правомочностей, бо вони, як правило, однакові в усіх власників, а в підставах виникнення, порядку використання і колі об'єктів. Разом з цим, вони мають ряд спільних рис, що дозволяє юридично об'єднати їх в одну категорію.

Як правило, право приватної власності на природні ресурси проявляється у формі спільної власності, тобто характеризується множинністю суб'єктів і єдністю об'єктів. У своїй більшості природні ресурси надаються не окремим громадянам, а родинним утворенням: сім'ї громадянина, фермерському господарству (що, як правило, є родинно-трудовим утворенням). Тут не виникає ніякої нової форми власності, оскільки кожний учасник залишається самостійним власником, а щодо спільного об'єкта, правомочності власника здійснюються так, щоб належати одночасно декільком особам.

Розрізняються два види приватної власності: спільна власність з визначенням частки (спільна часткова власність) та спільна власність без визначення частки (спільна сумісна власність).

Для сімейних і сімейно-трудових утворень, як правило, характерна спільна власність без визначення частки. В разі ж створення громадянами спільного підприємницького утворення у вигляді юридичної особи (садове товариство, сільськогосподарське підприємство та ін.) фактично маємо спільну часткову власність з визначенням частки кожного власника.

Спільна часткова власність характеризується тим, що кожному співвласнику належить вже визначена частка в праві власності. Ця частка не відокремлюється в натурі, на місцевості. Вона може бути виражена у вигляді відсотків або частки права спільної власності.

Розмір частки визначається залежно від умов набуття права власності на спільну власність, наприклад, у разі успадкування, спільного придбання за договором купівлі, дарування та ін. Тому частки у спільній власності можуть бути нерівними, а можуть бути і рівними. Але незалежно від розміру частки кожен співвласник користується рівним обсягом прав щодо спільної власності.

У спільній сумісній власності частка кожного співвласника не визначена. Ця форма спільної власності характерна, як правило, для сімейних і сімейно-трудових утворень, тому що майнові права співвласників обумовлені особисто-правовими зв'язками між ними. Співвласниками спільної сумісної власності можуть бути тільки фізичні особи, тому ця правова форма притаманна лише праву приватної власності.

§ 3. Суб'єкти права власності на природні ресурси

Екологічне законодавство розрізняє суб'єктів права власності залежно від форми власності, у якій перебувають ті чи інші природні ресурси. Таким чином, право власності на природні ресурси характеризується множинністю суб'єктів відповідно до форм власності — державної, комунальної та приватної. Тобто слід ділити суб'єктів права власності на суб'єктів права державної, комунальної або приватної власності на природні ресурси.

Характерною ознакою суб'єкта права власності є належна право- і дієздатність. Через відсутність відповідних приписів в екологічному законодавстві правовий статус суб'єктів права власності на природні ресурси доцільно визначати за аналогією з нормами цивільного права щодо загальної праводієздатності з урахуванням вимог екологічного законодавства. Екологічною дієздатністю є здатність громадянина своїми діями набувати права та створювати для себе обов'язки, тобто здійснювати дії, які спрямовані на самостійне або спільно з іншими особами отримання об'єкта власності, зокрема, звертатись до відповідного органу про надання у власність земельної ділянки, отримання земельного паю, придбання земельної ділянки на підставі цивільно-правової угоди тощо.

Екологічна праводієздатність належить окремій фізичній особі — громадянину України, іноземній особі або особі без громадянства з моменту досягнення 18-річного віку. Але коли законодавством допускається шлюб до досягнення 18-річного віку, то право- дієздатність фізичної особи настає в повному обсязі з часу укладання шлюбу.

Юридичні особи набувають екологічної правоздатності з моменту державної реєстрації в органах виконавчої влади. Суб'єктом права приватної власності можуть бути тільки юридичні особі, засновані на праві приватної власності. Юридичні особі, засновані на праві державної або комунальної власності, не можуть бути власниками природних ресурсів. Вони їм надаються тільки в користування.

Суб'єктами права комунальної власності визначено територіальні громади сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і в особі їх представницьких органів — рад. Територіальна громада — це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Безпосередньо свої повноваження територіальна громада може здійснити шляхом проведення місцевих референдумів, в інших випадках — через селищні, сільські, міські ради.

Особливим суб'єктом права власності на природні ресурси є держава. Суб'єктом права державної власності на природні ресурси є держава в особі Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій. Але слід враховувати, що до розмежування земель державної та комунальної власності в натурі повноваження щодо розпорядження всіма землями, крім переданих у приватну власність, здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів — відповідні органи виконавчої влади.

Специфічною особливістю суб'єкта права державної власності, не властивою іншим суб'єктам права власності, є те, що держава виступає в один і той же час і як носій політичної влади (суверен), і як власник і здійснює право власності в нерозривному зв'язку з політичною владою. Держава своєю владою від імені народу України визначає правовий режим усіх природних ресурсів, що належать їй, створює органи управління об'єктами природи, визначає їх компетенцію.

Природні ресурси юридично закріплюються за певним громадянином, але право власності ними фактично здійснюють усі члени його сім'ї, що мають цивільну правоздатність. Тому, наприклад, надання у власність другої присадибної ділянки на сім'ю не допускається. Добровільна відмова від права власності на природний об'єкт можлива лише за згодою всіх дієздатних членів сім'ї. Смерть громадянина, якому було надано природний об'єкт на праві при-

ватної власності, не позбавляє членів його сім'ї права власності на нього.

Вказане дає певні підстави визнавати фактичним суб'єктом права приватної власності на природні ресурси сім'ю громадянина. Проте чинне екологічне законодавство сім'ю громадянина суб'єктом права власності не вважає.

Певну специфіку як суб'єкт права приватної власності має фермерське господарство. Земельний кодекс України закріплює у вигляді суб'єкта права приватної власності на землю для ведення фермерського господарства громадянина. Однак земельну правоздатність для цих цілей громадянин має тільки з моменту державної реєстрації фермерського господарства. Таким чином, і в цьому разі фактично суб'єктом права приватної власності на землю виступає не окремий громадянин, а юридична особа у вигляді фермерського господарства, що створюється, як правило, групою громадян.

Таким чином, сімейна форма привласнення вимагає визнання суб'єктом права власності фермерського господарства селянську сім'ю, тобто групу осіб, пов'язаних сімейно-трудовою спільністю, що і закріплено у ст.18 Закону України «Про власність», де зазначено, що майно осіб, які ведуть селянське фермерське господарство, належить їм на праві загальної сумісної власності. Тому визнання фермерського господарства юридичною особою (п. 2 ст. 18 Закону «Про селянське (фермерське) господарство») видається недоцільним, тому що майно (земля) цього господарства належить його членам на праві загальної сумісної приватної власності. Володіння, користування і розпорядження землею здійснюється членами фермерського господарства спільно за домовленістю (статті 14, 15 Закону України «Про селянське (фермерське) господарство»). Більше того, найважливішою ознакою юридичної особи є її майнова відокремленість від своїх засновників, що не спостерігається в цьому випадку.

Таким чином, фермерське господарство можна розглядати як форму сільськогосподарського підприємства, що базується на загальній сумісній приватній власності на землю, а суб'єктом цього права є сімейно-трудове об'єднання осіб.

§ 4. Об'єкти права власності на природні ресурси

Об'єкти права власності — це те, з приводу чого складаються і існують відповідні правовідносини, тобто окремі індивідуально визначені частини природних ресурсів, надані у власність для пев-

ної мети. Ці об'єкти визначено у ст. 9 Закону України «Про власність». Ними є земля, її надра, водні та інші природні ресурси, а також ресурси континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони. Більш докладно об'єкти права власності визначаються у відповідних пересурсних нормативних актах.

Об'єкти права власності на природні ресурси розрізняються залежно від форми власності. Тому слід говорити про об'єкти права державної, комунальної або приватної власності на природні ресурси.

Для правової характеристики об'єктів права державної власності важливе значення мають два положення: у власності держави можуть перебувати всі природні ресурси; частина з них є виключною власністю держави (народу України). Закон не дає прямого визначення об'єктів права державної власності на природні ресурси, проте аналіз змісту екологічного законодавства дозволяє віднести до цих об'єктів всі природні ресурси, крім тих, що надані в комунальну або приватну власність.

Об'єктом права державної власності на надра є державний фонд надр. До складу державного фонду надр як об'єкта права власності входять власне надра, родовища корисних копалин, техногенні родовища корисних копалин, а також мінеральні ресурси континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони. Власне надра — це частина земної кори, розташована під поверхнею суші і дном водосховищ, що простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення і освоєння. До складу надр також включаються родовища корисних копалин, що є скупченням мінеральних речовин як у надрах, так і на поверхні землі, у джерелах вод і газів, на дні водосховищ, що за кількістю та умовами залягання придатні для промислового використання, і техногенні родовища корисних копалин, що є місцями, де скупчилися відходи видобування, збагачування та переробки мінеральної сировини, запаси яких оцінені і мають промислове значення.

Хоча кожна складова частина державного фонду надр і відрізняється одна від одної цільовим призначенням, порядком створення і місцем розташуванням, але для всіх них встановлено спільний правовий режим власності. Цей режим характеризується виключним правом власності народу України, що означає, що надра можуть перебувати тільки у власності держави, а всім іншим суб'єктам надаватися лише у користування.

Об'єктом права власності держави на води є державний водний фонд, який складають усі води (водні об'єкти) України. Під водами в даному випадку розуміється сукупність індивідуально визна-

чених фізико-географічних водних об'єктів (моря, озера, ріки), що не можуть бути вичерпані і перебувають у межах державних кордонів України. При цьому не має значення, природними чи штучними є водосховища. Об'єкти природи, до яких прикладена праця людини, не перестають бути з даної причини компонентом природи, якщо вони не відділені від природного середовища.

Право власності поширюється не на всі наявні у природі води взагалі, а лише на ті води, що можуть бути індивідуалізовані, тобто на водні об'єкти. Не є об'єктом права власності води, що знаходяться в атмосфері, ґрунті, води живих тканин, тому що вони не підлягають індивідуалізації. Перестає бути об'єктом природи і відповідно об'єктом права власності речовина «вода», відокремлена від природного середовища. Наприклад, вода, відокремлена від водного об'єкта, і та, що надійшла у водопровід, резервуари та інші ємності, перетворюється на звичайну товарно-матеріальну цінність і входить до цивільно-правового обігу.

Кожний водний об'єкт має важливі особливості. По-перше, він не включає в себе землю, на якій розташоване чи з якою пов'язане конкретне водне джерело, водосховище, тому що земля — самостійний об'єкт права власності. По-друге, водний об'єкт, навіть у випадку тимчасового пересихання, продовжує значитися у складі єдиного водного фонду, доки не буде офіційно виключений з нього.

Згідно з Водним кодексом України єдиний водний фонд включає в себе:

1) ріки, озера, водосховища, інші поверхневі водосховища і водні джерела, а також води каналів[1] і ставків;

2) підземні води і льодовики;

3) внутрішні моря та інші внутрішні води України;

4) територіальні води (територіальне море)[2]. Як правило, зазначені водні об'єкти можуть перебувати тільки в державній власності. Однак як виняток невеликі (до 3 га) ділянки водосховищ і боліт, що входять до складу угідь сільськогосподарських підприємств, селянських (фермерських) господарств, можуть виступати об'єктами

[1] Деякі канали юридично вважаються водопроводами і за режимом не належать до природних водних об'єктів і, отже, не входять до складу єдиного водного фонду за своїм правовим статусом.

[2] Відповідно до Конвенції ООН з морського права, прийнятої у 1958 році Конвенції про територіальне море і зону, що прилягає, територіальне море являє собою морський пояс, що примикає до берега відповідної держави і є складовою частиною державної території (включаючи повітряний простір, поверхню і надра дна).

колективної і приватної власності. Ліси в Україні виступають виключно об'єктом державної власності на природні ресурси. Чинне лісове законодавство розуміє під лісами сукупність землі, рослинності, в якій домінують дерева і чагарники, тварин, мікроорганізмів та інших природних компонентів, що у своєму розвитку біологічно взаємопов'язані, впливають один на одного і на навколишнє середовище (ст. 2 Лісового кодексу України — далі ЛК України). Таке поняття, на наш погляд, є не зовсім точним визначенням лісів як об'єкта права власності, тому що земля і тваринний світ являють собою самостійні об'єкти права власності на природні ресурси.

Більш доцільно розуміти під об'єктом права власності на ліси дерево-чагарникові насадження, що ростуть на землях лісового фонду, а також інші лісові ресурси.

Лісовими ресурсами є деревина, технічна і лікарська сировина, кормові, харчові та інші продукти лісу (ст. 7 ЛК України). За своїм характером лісові ресурси діляться на дві категорії: на загальнодержавні і місцеві, що відповідно дає можливість поділяти їх на об'єкти права загальнодержавної (республіканської) власності і власності адміністративно-територіальних утворень (місцевих органів влади).

До об'єктів права власності на ліси не слід відносити зелені насадження в межах населених пунктів, а також окремі дерева і групи дерев, чагарників на сільськогосподарських угіддях, у садибах, на присадибних, дачних і садових ділянках, тому що вони згідно із лісовим законодавством не належать до лісів (ст. 4 ЛК України). Тому такі насадження перебувають у власності не як об'єкти природи, а як майно.

У власності можуть перебувати і об'єкти тваринного світу. До таких об'єктів тваринного світу належать хордові, в тому числі хребетні (ссавці, птахи, плазуни, земноводні, риби та ін.) і безхребетні (членистоногі, молюски, голкошкірі та ін.) тварини в усій їх видовій і популяційній різноманітності і на всіх стадіях розвитку (ембріони, яйця, лялечки тощо), що перебувають у стані природної волі, у неволі або у напіввільних умовах, на суші, у воді, в ґрунті і в повітрі, а також частини диких тварин (роги, шкіра і т. п.), продукти життєдіяльності диких тварин (мед, віск тощо), останки копалин тварин, нори, мурашники, боброві запруди, інші житла і споруди тварин (ст. 3 Закону України «Про тваринний світ»).

Об'єктами права власності зазначені об'єкти тваринного світу виступають тоді, коли вони постійно або тимчасово населяють територію України або належать до природних багатств її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони.

Об'єктами тваринного світу є лише дикі тварини. Домашні, сільськогосподарські та інші тварини, що використовуються в господарських, наукових, культурно-просвітницьких, виховних, естетичних та інших цілях, ними не є і відповідно не можуть бути об'єктами права власності на тваринний світ.

Тваринний світ може перебувати у державній або приватній власності.

Об'єктом державної власності на тваринний світ виступають дикі тварини, що перебувають тільки у стані природної волі, а також інші об'єкти тваринного світу, що перебувають у територіальних і внутрішніх морських водах, у межах континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони, а також у водосховищах, що розташовані на території більш ніж однієї області, в державних мисливських угіддях і на території природно-заповідного фонду України.

Об'єктом права приватної власності на тваринний світ можуть виступати окремі об'єкти тваринного світу. Це дикі тварини та інші об'єкти тваринного світу, що виключені з стану природної волі або природного середовища, а також розведені (отримані) в неволі або напіввільних умовах або отримані іншим дозволеним законодавством шляхом, наприклад, придбані у власність за межами України (ст. 6 Закону «Про тваринний світ»). Перелік видів тварин, що можуть перебувати на праві приватної власності, визначається Міністерством охорони навколишнього середовища України. Як правило, об'єкти тваринного світу, що становлять особливу природоохоронну, наукову і естетичну цінність, а також тварини, що занесені до Червоної книги України, не можуть бути переданими в комунальну або приватну власність[1].

Найважливішим за своїм значенням об'єктом права власності на природні ресурси є земля. Вперше в новому Земельному кодексі України визначене поняття земельної ділянка як об'єкта права, а в даному випадку об'єкта права власності зокрема. Земельне законодавство встановлює кваліфікуючі ознаки земельної ділянки як об'єкта права власності. Це, по-перше, межі земельної ділянки, які повинні існувати в натурі, на місцевості, по-друге, це певне визначене місце розташування і, нарешті, це визначені щодо неї права. До цих прав у першу чергу належить мета використання земельної ділянки. Хоча земельні ділянки у законодавстві не розрізняються

[1] Такі тварини можуть перебувати в колективній або приватній власності тільки у випадку одержання їх шляхом розведення у неволі або придбання у передбаченому порядку за межами України.

на різні об'єкти права власності залежно від форм власності, але вони розрізняються фактично. Тому необхідно визначати правовий режим земельної ділянки як об'єкта права власності залежно від того, у який формі власності вони перебувають. Таким чином, земельні ділянки виступають як об'єкти права державної, комунальної або приватної власності.

Об'єктом права державної власності на землю є усі землі України, за винятком земель, переданих у комунальну і приватну власність. Виключно в державній власності перебувають землі атомної енергетики та космічної системи, землі оборони, крім земельних ділянок під об'єктами соціально-культурного, виробничого та житлового призначення, 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.

Об'єктом права комунальної власності є усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. До земель комунальної власності належать землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо), землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту, земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, та ін.

Об'єктом права приватної власності юридичних осіб (заснованих громадянами України або юридичними особами України) є земельні ділянки для здійснення підприємницької діяльності або використання для житлової, промислової та громадської забудови. 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 разі придбання об'єктів нерухомого майна та для спорудження

об'єктів, пов'язаних із здійсненням підприємницької діяльності в Україні, в першу чергу в межах населеного пункту.

Земельні ділянки як *об'єкти права власності громадян України* мають чітко визначені граничні розміри і розрізняються за метою використання. Наприклад, для ведення фермерського господарства — в розмірі земельної частки (паю); для ведення особистого селянського господарства — не більше двох гектарів; для ведення садівництва — не більше 0,12 гектара; для будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) у селах — не більше 0,25 гектара, в селищах — не більше 0,15 гектара, в містах — не більше 0,10 гектара; для індивідуального дачного будівництва — не більше 0,10 гектара; для будівництва індивідуальних гаражів — не більше 0,01 гектара.

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

У земельному законодавстві не міститься обмежень на кількість земельних ділянок, що можуть перебувати у власності однієї особи. Проте це не тягне за собою об'єднання декількох земельних ділянок в єдиний об'єкт права власності навіть при збігу їх цільового призначення та мети використання. Кожна з зазначених земельних ділянок, незважаючи на належність одній особі, являє собою самостійний об'єкт права власності.

§ 5. Підстави та порядок виникнення права власності на природні ресурси

Правовідносини власності і, отже, об'єктивне право власності виникає і припиняється, як і будь-які інші правовідносини, на підставі правових норм і за наявності певних юридичних фактів. Ці юридичні факти називаються підставами (або засобами) придбання права власності.

У більшості випадків виникнення права власності на конкретний природний об'єкт у однієї особи означає припинення права власності на цей об'єкт іншої особи. Тому одні й ті ж юридичні факти можуть виступати одночасно підставами і виникнення, і припинення права власності на природні ресурси.

Всі засоби виникнення (придбання) права власності на природні ресурси можна підрозділити на первісні і похідні.

До первісних підстав виникнення права власності належать такі, при яких право власності виникає або вперше, або незалежно від волі попереднього власника (націоналізація і конфіскація природних ресурсів, відтворення природних об'єктів, розведення у неволі).

Похідними є такі засоби набуття права власності, при яких право нового власника ґрунтується на праві попереднього власника (договори, успадкування).

Засоби виникнення (придбання) права власності на природні ресурси залежно від того, можуть вони використовуватися всіма власниками чи певним колом власників, поділяються на загальні і спеціальні. До загальних належать такі, як одержання природного об'єкта за договором, до спеціальних — конфіскація, націоналізація, реквізиція, що виступають підставою виникнення права власності тільки для держави або придбання частки у спільному майні подружжя, що може бути підставою виникнення права приватної власності громадянина.

Найважливішою підставою виникнення права власності на природні ресурси у держави стала націоналізація землі та інших природних ресурсів, проведена у 1917 році. За своєю сутністю націоналізація була примусовим революційним вилученням природних ресурсів у приватних власників і переведення їх у власність на підставі спеціальних законодавчих прав[1].

Від націоналізації необхідно відрізняти реквізицію і конфіскацію природних ресурсів, що також є засобами їх примусового вилучення у окремих власників у доход держави.

Реквізицією називається вилучення державою природного об'єкта у власника в державних чи громадських інтересах з виплатою йому повної вартості. Реквізиція допускається лише у випадках і порядку, встановлених чинним екологічним законодавством.

Конфіскація являє собою неоплатне вилучення державою природних ресурсів у вигляді санкції за правопорушення. Наприклад, Земельний кодекс України передбачає вилучення з приватної власності земельної ділянки, якщо судом буде встановлено придбання її за рахунок доходів, отриманих від злочинної діяльності. Конфіскації з приватної власності підлягають і дикі тварини у разі жорстокого поводження з ними (ст. 29 Закону України «Про тваринний світ»).

---

[1] Див.: Декрет "Про землю" від 26 жовтня (8 листопада) 1917 року // ЗУ РРФСР. – 1917. – Параграф. 1. – Ст. 3; Декрет "Про соціалізацію землі" від 18 січня 1918 року // ЗУ РРФСР. – 1918. – № 25. – Ст. 346.

Однією з підстав виникнення права державної власності на природні ресурси є перехід у власність держави безхазяйного природного об'єкта. Згідно з цивільним законодавством України (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. Зазначені факти встановлюються рішенням суду або виконавчого комітету місцевої ради, що виноситься за заявою фінансового органу. Отже, до винесення рішення природний об'єкт не може вважатися безхазяйним.

Особливою умовою виникнення права державної та комунальної власності є примусове відчуження природних ресурсів у приватних власників у разі виникнення суспільних потреб або суспільної необхідності. Потрібно розрізняти ці поняття. В першому випадку перелік суспільних потреб чітко визначений і є вичерпним.

До суспільних потреб належить примусовий викуп земельних ділянок під будівлі і споруди органів державної влади та органів місцевого самоврядування, під будівлі, споруди та інші виробничі об'єкти державної та комунальної власності; під об'єкти природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; оборони та національної безпеки; під будівництво та обслуговування лінійних об'єктів та об'єктів транспортної і енергетичної інфраструктури (доріг, газопроводів, водопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, нафто- та газових 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 воєнного або надзвичайного стану і є по своїй суті форс-мажорними обставинами припинення права приватної власності.

Право власності на природні ресурси може виникати на підставі цивільно-правової угоди. Такі угоди бувають двосторонні (дарування, купівля-продаж, обмін) і односторонні (успадкування).

Виникнення права власності на природні ресурси за двосторонніми угодами виникає з моменту нотаріального посвідчення договорів та державної реєстрації за місцем знаходження.

Односторонньою угодою як підставою виникнення права власності на природні об'єкти є, головним чином, прийняття спадщини. Особи, покликані до спадкування за законом або заповітом,

стають власниками спадкоємного природного об'єкта тільки в силу прийняття спадщини. Тому не можна вважати, що підставою виникнення права власності на природний об'єкт, що залишився після померлого громадянина, є заповіт або спадкування за законом. Доки спадкоємець не виявив своєї волі на прийняття спадщини, він правонаступником не стає.

При укладанні угод з природними ресурсами не допускається зміна їх цільового призначання і мети використання. Продаж об'єктів державної та комунальної власності громадянам здійснюється на конкурентних засадах (аукціон, конкурс), крім викупу об'єктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що є власністю покупців цих ділянок. У випадку, коли продавцем виступають державні або комунальні органи, вартість земельної ділянки визначається на підставі її грошової та експертної оцінки, яка проводиться за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України. Якщо продавцем земельної ділянки виступає юридична або фізична особа, то вартість земельної ділянки визначається за згодою сторін, але не може бути меншою, ніж її грошова експертна оцінка.

Одним із засобів виникнення права приватної власності на природні ресурси виступає приватизація. Приватизація — це безкоштовна передача в приватну власність природних об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності. Ця підстава має разовий характер, тому що право власності на умовах приватизації може виникнути тільки один раз, про що громадянину робіться позначка у паспорті чи іншому документі, який посвідчує особу[1].

За своєю сутністю надання природних об'єктів у власність як підстава виникнення права власності виступає у вигляді адміністративно-розпорядчого акта.

Таким чином, приватизація являє собою акт розпорядження природним об'єктом. Тому природні об'єкти надаються в приватну власність тільки з дозволу органів, до компетенції яких входить право розпорядження ними. Громадяни України мають право отримати безоплатно у власність раніше надані їм у користування земельні ділянки, але за розмірами, які встановлені в чинному Земельному кодексі. У разі відсутності приватизованих земельних ділянок громадяни України мають право отримати безоплатно у власність із земель державної або комунальної власності по одній земельній ділянці по кожному виду використання. Таким чином,

[1] Пункт 2 Декрету КМУ від 26 грудня 1992 року "Про приватизацію земельних ділянок".

громадяни України мають можливість отримати безоплатно у власність шляхом приватизації до шести земельних ділянок по кожному виду використання в межах, передбачених ст. 121 Земельного кодексу України.

Земельні ділянки надаються у власність на підставі рішень місцевих рад чи органів державної виконавчої влади, на території яких вони розташовані. У рішенні про надання земельних ділянок зазначаються мета, для якої вони надаються, розміри і основні умови використання. Порядок надання земельних ділянок у власність регулюється Земельним кодексом України. Надання земельних ділянок у власність відбувається на підстави заяви чи клопотання особи, в якому вона зазначає бажаний розмір, місцезнаходження земельної ділянки і мету використання.

Таким чином, приватизація як підстава виникнення права приватної власності на природні ресурси має складний юридичний склад, який включає у себе подачу заяви чи клопотання, прийняття рішення компетентним органом про надання об'єкта у власність, встановлення меж на місцевості (відведення у натурі) і видачу документа, який посвідчує право власності. Право власності в цьому разі виникає лише за наявності всіх перелічених вище підстав.

Крім того, у випадку приватизації сільськогосподарських підприємств громадяни — працівники цих підприємств мають право отримати ще і земельний пай, який після виділення в натурі (на місцевості) набуває статус земельної ділянки для відповідної мети використання. При приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій земельні ділянки передаються працівникам цих підприємств, установ та організацій, а також пенсіонерам з їх числа з визначенням кожному з них земельної частки (паю). Кожний працівник цього підприємства, установи та організації, а також пенсіонери з їх числа мають гарантоване право одержати свою земельну частку (пай), виділену в натурі (на місцевості). Площа земель, що передаються у приватну власність, становить різницю між загальною площею земель, що перебували у постійному користуванні сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, і площею земель, які залишаються у державній чи комунальній власності (лісовий фонд, водний фонд, резервний фонд).

Підставою виникнення права приватної власності на природні об'єкти виступає одержання частки у спільному майні подружжя. На цій підставі в осіб, що перебувають у зареєстрованому шлюбі, виникає право спільної сумісної власності на все майно, що прид-

бається в період шлюбу, в тому числі і на власність на природні об'єкти, що придбаються (за винятком випадків придбання майна, віднесеного до роздільного).

Право власності на природні ресурси може виникнути і в разі придбання речових прав на майно, нерозривно пов'язане з природним об'єктом. Так, відповідно до Земельного кодексу України у разі переходу права власності на будівлю і споруду до нового власника переходить і право власності на земельну ділянку, якщо інше не встановлено законом чи договором відчуження.

Специфічною умовою, що тягне за собою виникнення права власності на тваринний світ, є розведення (отримання) об'єктів тваринного світу. На цій підставі право колективної або приватної власності виникає тільки відносно тих об'єктів тваринного світу, що розведені (одержані) у неволі або напіввільних умовах.

Підстави виникнення права приватної власності іноземних громадян і осіб без громадянства обмежені. Вони мають право набувати у власність земельні ділянки на підставі цивільно-правових угод тільки несільськогосподарського призначення і в першу чергу в межах населеного пункту, як правило, на яких розташовані або будуватимуться об'єкти нерухомого майна. Вони не мають право на безоплатну приватизацію земельних ділянок. Якщо іноземний громадянин або особа без громадянства у порядку успадкування отримає земельну ділянку сільськогосподарського призначення, то вона повинна протягом року залишити її шляхом відчуження, тобто продати, обміняти або подарувати особі, яка має належну земельну праводієздатність (наприклад, громадянину України). Термін, в який має бути відчужена земельна ділянка сільськогосподарського призначення, починається з дня прийняття спадщини. У випадках, коли земельна ділянка цією особою протягом встановленого строку не відчужена, така ділянка підлягає примусовому відчуженню за рішенням суду. Але іноземний громадянин або особа без громадянства, до яких переходить право власності на земельну ділянку і які не можуть набути право власності на землю, мають право отримати її в оренду.

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

Іноземні юридичні особи мають право набувати у власність земельні ділянки тільки несільськогосподарського призначення у випадку придбання об'єктів нерухомого майна або для спорудження об'єктів нерухомого майна, пов'язаних із здійсненням

підприємницької діяльності в Україні. Обов'язковою умовою для набуття іноземною юридичною особою права власності на земельну ділянку є реєстрація постійного представництва з правом ведення господарської діяльності на території України. Для здійснення угод на придбання у власність земельних ділянок, які перебувають у державній власності, іноземними юридичними особами необхідне погодження Верховної Ради України. А для придбання земельних ділянок, які є у комунальній власності, необхідне погодження Кабінету Міністрів України.

§ 6. Підстави і порядок припинення права власності на природні ресурси

Припинення права власності на природні ресурси, як і його придбання, здійснюється на основі певних юридичних фактів. Тут можна виділити чотири основні групи підстав:

1) обставини, пов'язані з припиненням існування об'єкта права власності (втрата, загибель);

2) обставини, пов'язані з припиненням існування об'єкта права власності (смерть громадянина, припинення діяльності юридичної особи);

3) добровільна відмова (купівля-продаж, дарування);

4) примусове відчуження у власника природного об'єкта всупереч його волі на підставах, зазначених у законі (вилучення природного об'єкта, що використовується безгосподарно чи засобами, що призводять до його знищення).

Припинення права державної власності на природні ресурси може бути лише у випадках надання їх у комунальну або приватну власність. Це означає, що не може мати місця припинення права державної власності на будь-яких примусових підставах без добровільної згоди власника. На окремі об'єкти природи право державної власності взагалі не може бути припинено. Це стосується об'єктів, що становлять особливу природоохоронну, наукову і естетичну цінність. До них належать тварини, занесені до Червоної книги України; особливо цінні продуктивні землі; землі, зайняті природними історико-культурними об'єктами.

Припинення права приватної власності на природні ресурси чи їх частину або зменшення розмірів може мати місце лише у випадках, прямо передбачених у законі. Екологічне законодавство дає вичерпний перелік підстав припинення права власності і встановлює порядок такого припинення.

Право власності припиняється рішенням відповідного органу влади у випадку добровільної відмови власника, відчуження (продажу) природного об'єкта, викупу для державних або громадських потреб. При незгоді власника природного об'єкта на викуп припинення права власності здійснюється у судовому порядку.

Право власності на природні об'єкти може бути припинене і за примусових підставах у випадках: систематичного невнесення податку в строки, встановлені законодавством України; використання природного об'єкта способами, що призводять до погіршання його стану, знищення, забруднення або погіршання екологічної обстановки; використання не за цільовим призначенням чи систематичного невикористання.

При виявленні випадків використання природного об'єкта не за цільовим призначенням, нераціонального використання чи використання способами, що призводять до забруднення, систематичного невнесення платежів за природні об'єкти тощо органи державного контролю за використанням і охороною природних об'єктів чи фінансові органи письмово попереджають власника про необхідність усунення цих порушень у місячний термін. Якщо порушення за цей час не будуть усунуті, на винних накладається адміністративне стягнення у встановленому порядку і надається додатково місячний термін для усунення порушень. У випадку неусунення порушень і в цей строк зазначені органи передають відповідній місцевій раді народних депутатів або прокурору акт і свій висновок про необхідність припинення права власності на природний об'єкт.

На підставі зазначених матеріалів місцеві ради, прокурор або органи контролю у галузі охорони тваринного світу можуть звернутися з позовом до суду, арбітражного суду про припинення права власності на природний об'єкт. Рішення суду з цього питання є остаточним.

До числа підстав припинення права власності на природні ресурси (хоч вони прямо і не передбачені чинним екологічним законодавством) слід віднести випадки, коли право власності підлягає припиненню, наприклад, при ліквідації підприємства, організації або установи, смерті особи або ліквідації (знищення) природного об'єкта.

Право власності на природні ресурси припиняється і внаслідок юридичних фактів, що не можна віднести до актів розпорядження самим природним об'єктом. Земельним законодавством України передбачено перехід права власності на земельну ділянку у випадку переходу права власності на будову і споруду, що знаходяться на ній.

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

Припинення права власності на природні ресурси здійснюється шляхом їх вилучення або викупу.

Викуп земельних ділянок з приватної власності відбувається за згодою власників.

Припинення права власності на природні об'єкти шляхом вилучення відбувається в судовому порядку за позовами місцевих рад чи органів контролю у галузі охорони, використання, відтворення тваринного світу або прокурора.

§ 7. Права і обов'язки власників природних ресурсів, захист і гарантії їх прав

Права і обов'язки власників природних ресурсів різноманітні і, як правило, взаємопов'язані.

Основне і невід'ємне право власника — самостійно господарювати, здійснювати безпосередню експлуатацію природного об'єкта. Однак самостійне використання природного об'єкта — це не лише право, але і обов'язок власника. Причому він має право і зобов'язаний використовувати природний об'єкт саме у тих цілях, для яких об'єкт призначений.

Право самостійного господарювання і безпосередньої експлуатації природного об'єкта передбачає наявність у власника ряду конкретних прав, обумовлених тим чи іншим видом природного об'єкта або його цільовим призначенням. Серед них чинне екологічне законодавство особливо підкреслює права власності на створену за допомогою природного об'єкта продукцію і доходи від її реалізації; можливість використовувати існуючі на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісні угіддя, водні об'єкти; зводити житлові, виробничі, культурно-побутові та інші будови і споруди; передавати природні об'єкти в оренду з одержанням за це відповідної винагороди; відчужувати їх, здавати в заставу та іншими засобами експлуатувати інші корисні властивості.

Всі права власника здійснюються ним тільки у встановленому порядку. Зведення будівель і споруд (виробничих, культурно-побутових та ін.) допустиме на призначених для цього земельних ділянках і за погодженням з місцевими радами. Надання природних

об'єктів в оренду здійснюється на чітко обмежений законом термін і без зміни його цільового призначення. Власники земельних ділянок, наданих для ведення селянського (фермерського) господарства, протягом шести років не можуть його відчужувати, за винятком випадків передачі у спадщину.

Окрему групу прав складають майнові права, пов'язані з правом власності на природні ресурси. Все створене або здобуте власником на своєму природному об'єкті (згідно з його цільовим призначенням) належить даному власнику. Так, власники земельних ділянок, мають право власності на створену сільськогосподарську продукцію, посіви, насадження сільськогосподарських культур та інші насадження, а також на доходи від їх реалізації.

Окрім прав, що виражають основний зміст права власності, а також обумовлених ним, існує цілий ряд інших прав. Аналіз законодавства дозволяє зробити висновок про існування права власника, в якого природний об'єкт вилучається для державних або громадських потреб, вимагати надання замість вилученого іншого рівноцінного за якістю природного об'єкта. Так, наприклад, викуп для державних і громадських потреб земельних ділянок у власників може здійснюватися тільки після виділення за їх бажанням рівноцінної за якістю земельної ділянки, будівництва на новому місці підприємствами, установами, організаціями, для яких відводиться земельна ділянка, житлових, виробничих і інших будівель замість тих, що вилучаються, і відшкодування збитків у повному обсязі.

Власник природного об'єкта має право на відшкодування завданих йому збитків, окрім випадків, коли природний об'єкт вилучається за порушення закону. Під збитками розуміється кадастрова вартість пошкодженого чи знищеного природного об'єкта, що вилучається, невикористані витрати або неотриманий прибуток.

Право власників природних об'єктів гарантується законом. Це означає, що припинення права власності на природний ресурс або його частину може мати місце лише у випадках і на підставах, передбачених законодавством. Втручання в діяльність власників природних об'єктів, пов'язане з їх використанням, з боку державних, господарських та інших органів і організацій забороняється, за винятком випадків порушення власниками природоохоронного законодавства. Права власників можуть бути обмежені лише у випадках, прямо передбачених законом.

Порушені права власників природних об'єктів підлягають відновленню органами влади згідно із їх компетенцією судом, арбітражним судом чи третейським судом.

Як правило, не допускається накладення стягнення на природний об'єкт за претензіями кредиторів. Такі наслідки можливі тільки за рішенням суду у випадку відсутності у боржника іншого майна, а у громадянина — власника земельної ділянки таке накладення допускається лише у тому разі, коли земельна ділянка є об'єктом застави.

Серед обов'язків власників природних ресурсів перше місце займає раціональне і ефективне використання природного об'єкта згідно із його цільовим призначенням і умовами надання. При раціональному використанні природного об'єкта якість його повинна не погіршуватися, а поліпшуватися. Тому на власника покладається обов'язок застосовувати природоохоронні технології виробництва, підвищувати родючість, не допускати погіршення екологічної обстановки на території внаслідок своєї господарської діяльності, вживати заходів щодо недопущення забруднення, погіршення або знищення природного об'єкта. Раціональність використання природних об'єктів означає, що воно здійснюється за суворо цільовим призначенням. При використанні природного об'єкта не з тією метою, для якої він був придбаний, або нераціональними засобами можливе припинення права власності.

Найважливішим обов'язком власника є своєчасна сплата податку за природний об'єкт. Власник природного об'єкта зобов'язаний не порушувати права інших власників, дотримуватися правил добросусідства, не чинити перешкод суміжним власникам природних об'єктів, вживати заходів щодо недопущення можливості стоку дощових і стічних вод, проникнення ядохімікатів і мінеральних добрив на суміжні природні об'єкти (ст. 40 ЗК України).

Законодавство накладає на власника і обов'язок зберігати і утримувати у належному стані геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем, дотримуватися режиму санітарних зон і територій, що особливо охороняються, виконувати інші природоохоронні обов'язки.

§ 8. Охорона права власності на природні ресурси

Охорона права власності на природні ресурси здійснюється шляхом встановлення відповідних правових норм і застосування санкцій до осіб, що не виконують їх вимог.

Порушення права власності являють собою порушення суб'єктивних прав, правомочностей власника, перешкоджання їх здійсненню. Характерним при цьому є застосування примусових заходів щодо правопорушників, настання юридичної відповідальності.

Саме юридична відповідальність складає зміст охорони права власності на природні ресурси. Охорона права власності на той чи інший природний об'єкт є відповідною реакцією на порушення даного права, які можуть бути найрізноманітнішими і за формою, і за змістом.

Серед посягань на право власності на природні ресурси необхідно розрізняти порушення суб'єктивних прав власника (права володіння, права користування і права розпорядження) і заподіяння шкоди, збитків самим об'єктам права власності.

Найбільш поширені порушення суб'єктивних прав власника природних ресурсів — це угоди з купівлі-продажу, дарування, обміну та ін., а також їх самовільне використання, самовільне захоплення. Слід відрізняти угоди з природними ресурсами, що порушують право розпорядження власника, від угод, укладених самим власником з порушенням правил, встановлених законодавством для укладання таких угод. У першому випадку це будуть угоди, що порушують право власності. Вони повинні визнаватися недійсними за нормами Цивільного кодексу України[1]. Сторони, винні у вчиненні даних угод, приводяться у первісне становище, природні об'єкти повертаються за їх належністю без відшкодування витрат, вчинених за час незаконного користування, а все незаконно отримане за угодою стягується в дохід власника. Особи, винні у вчиненні таких угод, можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності (статті 47–50[1] КпАП України).

Згідно зі ст. 239 Кримінального кодексу України кримінальна відповідальність передбачена за 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. Передбачено кримінальну відповідальність і за незаконне видобування корисних копалин (ст. 240 КК України).

Найбільш поширеним видом відповідальності за порушення екологічного законодавства є адміністративно-правова відповідальність, що настає за наявності в діях винних осіб адміністративних проступків, докладний перелік яких міститься в чинному

[1] Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 січня 1990 року "Про практику розгляду судами справ про відповідальність за порушення законодавства про охорону природи" //Рад. право. –1990. –№ 7; Постанова Пленуму Верховного Суду СРСР від 7 липня 1983 року № 4 "Про практику розгляду судами справ про відповідальність за порушення законодавства про охорону природи" (зі змінами і доповненнями).

екологічному і адміністративному законодавстві. Так, розділ 6 КпАП України передбачає підстави і порядок притягнення винних осіб за вчинення проступків, що порушують право власності на відповідні природні об'єкти. Винні посадові особи і громадяни підлягають штрафу, що накладається компетентними органами у встановленому законом порядку.

Цивільно-правова відповідальність за порушення права власності на природні ресурси настає звичайно за наявності факту заподіяння майнової шкоди. Мова тут іде насамперед про відшкодування збитків, завданих викупом чи тимчасовим зайняттям природних об'єктів, а також обмеженням прав власника, погіршанням якості природного об'єкта чи приведенням його в непридатний стан для використання за цільовим призначенням внаслідок негативного впливу, викликаного діяльністю інших осіб. Збитки підлягають відшкодуванню власником у повному обсязі за правилами і нормативами, встановленими чинним екологічним законодавством. Крім відшкодування прямих збитків власник природного об'єкта має право на компенсацію упущеної користі і неодержаних доходів у вигляді, наприклад, втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва або витрат по підвищенню родючості ґрунтів.

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 з нього всього необхідного для життєдіяльності людини, яка вживає, пристосовує, переробляє природні об'єкти з урахуванням своїх потреб. Усе це називають природокористуванням у широкому розумінні цього слова. Однак воно не обмежується тільки споживанням або експлуатацією природних об'єктів, бо поши-

рюється також і на використання тих природних ресурсів, 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[1]. 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.

У юридичній літературі деякі автори 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 для позначення об'єктивного, а не суб'єктивного права. Останнє доцільно називати правомочністю (користування землею, водою, 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 визначає можливу поведінку суб'єктів у межах екологічного законодавства по вилучен-

[1] Див.: *Петров В. В.* Экологическое право России. – М.:БЕК, 1995. – С. 143.

ню корисних властивостей і якостей об'єкта 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 загальнопоширені корисні копалини 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 правовий інститут.

Крім того, 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 коли воно не чітко визначено в законодавстві. Підтримання навколишнього природного середовища в нормальному стані забезпечує реалізацію громадянам 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. У 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.

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 влас-

ників 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 цього водокористування, може бути різний: якщо він наданий для питних цілей або вирощування 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 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 недоторканним, 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 природокористування 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. Однак 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.

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 кількома особами 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. 6 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 з 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 (в 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 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 суверенномносієм політичної влади і власником більшості природних ресурсів. Однак це не виключає, що іноді в одній особі зосереджено і орган, який управляє (розпоряджається) 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 тощо такої самостійністі не мають, а значить, 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 загального 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 різними громадянами і не в однаковому обсязі. Але екологічне законодавство, за невеликим винятком, не містить норм, які безпосередньо визначають екологічну дієздатність громадян в усіх її проявах. Тільки безпосе-

редньо 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 (статті 9, 18 Лісового кодексу).

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 і тваринним світом (крім лісів) 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 природокористування 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: первинності і вторинності, загального, спільного і відособленого 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[1].

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.

[1] Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року "Про порядок видачі дозволу на спеціальне використання природних ресурсів і визначення лімітів використання ресурсів республіканського значення"//ЗП України.–1992.–№ 9.–Ст. 217.

Загальним природокористуванням є таке, коли користування природним об'єктом є доступним 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 до 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 тощо 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 природокористуван-

ня. В умовах ринкових відносин виникає і комерційний вид природокористування[1]. 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 суть 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 (ст.11 Закону України «Про тваринний світ») тощо. 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 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.

[1] Стаття 13 Закону України від 3 березня 1993 року "Про тваринний світ".

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 місцерозташування 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[1]. 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 установлення лімітів використання природних ресурсів загальнодержавного значення[2].

Після задоволення заяви (клопотання) про надання в користування природного об'єкта і одержання дозволу відповідними орга-

[1] Докладніше про це див.: Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України 10 серпня 1992 року // ЗП України.–№9.– Ст. 217.

[2] Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року "Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів республіканського значення"//ЗП України. – 1992. – № 9. – Ст. 217.

нами 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, форми яких затверджуються 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 визначається 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.

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 пра-

ва 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 природокристування 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 задо-

волена 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. 28 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, в 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 компетенції[76].

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.

---

[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//Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 46. – Ст. 637.

§ 7. Права і обов'язки природокористувачів

Правомочності природокористувачів по використанню і володінню природними об'єктами втілюються в конкретних правах і обов'язках, визначених Конституцією України, Законом «Про охорону навколишнього природного 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, як право 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, право на одержання повної і достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, право на участь у проведенні громадської екологічної експертизи, на подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на природний об'єкт, що використовується, право вимагати відшкодування збитків, нанесених правомірними або неправомірними діями інших осіб, право 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. Обмеження прав природокористувачів не передбачене законом і є недопустимим. Екологічні права природокористувачів забезпечуються шляхом установлення в законодавстві певних гарантій[1].

Головним обов'язком усіх природокористувачів є раціональне і ефективне використання природних об'єктів, бережливе до них ставлення відповідно до вимог законодавства про охорону навко-

[1] Див., напр., ст. 10 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища".

лишнього 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 природних 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 особи[1].

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 оренд.

У сучасних умовах в екологічному законодавстві сформована певна правова основа орендного природокористування. Вона передбачена відповідними статтями кодексів України: Земельного (ст. 93), Лісового (ст. 10), Водного (ст. 51), а також законів України

[1] Див.: статті 18 та 19 Лісового кодексу України, ст. 24 Кодексу України про надра.

«Про мисливське господарство та полювання» від 22 лютого 2001 року і «Про оренду землі» в редакції від 2 жовтня 2003 року та підзаконними нормативними актами.

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 додержанням екологічних нормативів, своєчасно вносити орендну плату та виконувати інші умови договору. Мета договору оренди природних ресурсів залежить від конкретного виду природного ресурсу, що орендується, строку договору і визначається відповідними нормами законодавства, а в окремих випадках і договором. Для кожного виду природокористування передбачаються певні цілі користування. І, як правило, природні ресурси надаються в оренду для всіх цілей, характерних для даного виду природокористування (землекористування, лісокористування). Але є і винятки, коли природні ресурси надаються в оренду лише для деяких цілей використання. Так, водні об'єкти (їх частини) надаються

в оренду тільки для риборозведення, 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 повернення 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; утворення необхідних умов для ефективного і раціонального використання природних ресурсів; відшкодування збитків, заподіяних орендарю внаслідок порушення умов договору, тощо.

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

У певних випадках укладення договору оренди передбачає проведення аукціону (конкурсу), наприклад у Законі України «Про оренду землі» (ст. 16), або здійснення інших юридичних фактів. У лісовому та 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; при оренді ділянок лісового фонду — з постійними лісокористувачами (спеціалізованими лісогосподарськими підприємствами, іншими підприємствами, в яких створені спеціалізовані підрозділи тощо).

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; ділянок лісового фонду — 25 років.

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

Оренда передбачає платне користування природним ресурсом у формі орендної плати. Її розмір, за загальним правилом, встановлюється в договорі за згодою сторін. Іноді мінімальні розміри орендної плати передбає законодавство. Так, Лісовий кодекс закріплює, що розмір орендної плати визначається сторонами в договорі, але не нижче від встановлених такс на лісові ресурси (ст. 90). А Закон України «Про оренду землі» (ст. 21) передбачає, що річна орендна плата за земельні ділянки, які перебувають у державній власності, надходить до відповідних бюджетів, розподіляється і використовується відповідно до закону і не може перевищувати 10 відсотків їх нормативної грошової оцінки. У разі визначення орендаря на конкурентних засадах може бути встановлений більший розмір орендної плати. Розмір такс на лісові ресурси і земельний податок встановлюються відповідними нормативними актами.

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 стійкому правовому статусу природокористувачів.

§ 9. Захист права природокористування

Конституція України передбачає, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання. Усі суб'єкти 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, в межах повноважень та способами, 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 природокористурачами 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 природокористувачів[1].

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. По-

[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.

новлення прав природокористувачів здійснюється уповноваженими органами відповідно до їх компетенції, а також судом або третейським судом.

Втручання в діяльність природокористувачів, пов'язану з використанням природних об'єктів, з боку державних, господарських та інших органів і організацій забороняється, за випадком 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.

Розділ VII

Правове забезпечення екологічної безпеки

§ 1. Поняття екологічної безпеки та правова основа її забезпечення

Екологічна безпека (екобезпека) 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. Вона має певні правові форми неправового характеру хоча і належить до явищ.

Зазначена категорія характеризується, по-перше, як вічна цінність людського суспільства, що ґрунтується на певній системі гарантій екологічної безпеки співіснування природи і людини. Йдеться про безпеку людини в процесі: взаємодії з природним середовищем, з небезпечними речовинами (радіоактивними, хімічними, токсичними тощо), використання руйнівних або небезпечних технологій і процесів, здійснення різноманітних впливів на довкілля тощо. Вона може бути пов'язана і з не контрольованими людиною процесами (стихійні сили природи).

По-друге, при забезпеченні екологічної безпеки враховуються закони природи, за якими розвиваються екологічні об'єкти.

По-третє, екобезпека здійснюється під контролем держави, яка утворює цілу систему спеціальних органів.

По-четверте, основою правової форми є екологічне право як самостійна правова галузь. Правове забезпечення екобезпеки є одним з основних принципів цього права.

Визначення екологічної безпеки як правової категорії має різне тлумачення в еколого-правовій науці. Вважають, що її сутність полягає в захисті людини і навколишнього природного середовища від шкідливого впливу; умовах збереження здоров'я людей і забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку; балансі розвитку екосистем; діяльності по захисту життєво важливих екологічних інтересів; в тому, що вона є складовою частиною міжнародної еко-

логічної безпеки тощо. Право екологічної безпеки розглядають як комплексну галузь екологічного права, систему правових норм та інших засобів, які спрямовані на створення правових умов для реалізації суб'єктивного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та захист його в разі порушення, а також регулювання відносин щодо здійснення екологічно небезпечної діяльності з метою запобігання погіршенню екологічної обстановки, виникненню екологічної небезпеки для природних систем, населення, інтересів держави і юридичних осіб та здійснення системи заходів у разі виникнення екологічної небезпеки щодо ліквідації небезпечних наслідків, визначення режиму використання екологічно небезпечних територій і об'єктів, встановлення особливого статусу осіб, що постраждали від негативних наслідків природної стихії чи техногенного впливу, досягнення режиму безпечного існування населення і стану довкілля на місцевому, регіональному, національному і транснаціональному рівнях[1].

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 50) 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*

Екологічна безпека розглядається у двох аспектах. Як *суб'єктивна категорія* вона проявляється у процесі реалізації суб'єктивного права громадян на екологічну безпеку шляхом регулятивного та охоронного методів. Це право громадян тісно пов'язане з правом на безпечне навколишнє природне середовище для їх життя і здоров'я. З іншого боку — це *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.

Довкілля вважається *безпечним,* коли його *стан відповідає встановленим у законодавстві критеріям, стандартам, лімітам і нормативам, які стосуються його чистоти (незабрудненості), ресурсомісткості (невиснаженості), екологічної стійкості, санітарних вимог, видового різноманіття, здатності задовольняти інтереси громадян.*

[1] Див.: *Андрейцев В. І.* Право екологічної безпеки: Навчальний та науково-практичний посібник. – К.: Знання-Прес, 2002. – С. 12, 22.

Чинне екологічне законодавство України як критерії безпеки навколишнього природного середовища передбачає спеціальні нормативи екологічної безпеки.

За якісними показниками стан довкілля можна представити трьома рівнями, де його якість розглядається як сукупність природних та «набутих» властивостей, сформованих під впливом антропогенної діяльності, які відповідають встановленим екологічним, санітарно-гігієнічним нормативам, що забезпечують умови для розвитку і відтворення живих організмів, у тому числі життєдіяльності людини. Найвищий якісний рівень природного середовища являє собою *чисте природне середовище*. У цьому разі забруднення природного середовища є мінімальним, воно не спричиняє змін нормального екологічного стану в певному регіоні. До другого рівня слід віднести *сприятливе природне середовище*. Тут забруднення природного середовища можливе в межах, які не впливають на стан здоров'я людини і коли відсутні будь-які неприємні фактори, викликані специфікою окремих виробництв. До третього рівня можна віднести *безпечне природне середовище*. На відміну від другого рівня тут допускається можливість наявності в природному середовищі певного регіону незагрозливих для людини негативних факторів.

Як зазначалося, екобезпека природних об'єктів пов'язана з безпекою громадян у сфері екології. Це є передумовою здійснення природного і невід'ємного права людини на безпечне довкілля.

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.

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, міс-

цеві 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 (ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України»).

У термінологічному і змістовому аспектах безпека пов'язана з антонімом «небезпека» і є його зворотною стороною. Безпека — виключення небезпеки або її зменшення до прийнятного ризику для довкілля. У частині 1 ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» вказується на попередження погіршення екологічного стану і виникнення небезпеки для здоров'я людей.

Екологічна небезпека — це сукупна небезпека, діяльність техногенних систем, під впливом яких виникли природні екологічні фактори та негативні природні процеси. У зв'язку з тим, що антропогенне і технічне перевантаження на довкілля постійно зростає, закріплено Перелік видів діяльності і об'єктів, що являють собою підвищену екологічну небезпеку[1], який зараз містить понад 22 їх види і постійно поновлюється.

Правові, економічні, соціальні, організаційні основи діяльності, пов'язані з об'єктами підвищеної небезпеки і спрямовані на захист довкілля, життя і здоров'я людей від шкідливого впливу аварій на цих об'єктах шляхом запобігання їх виникненню, обмеженню (локалізації) розвитку і ліквідації наслідків, визначаються в Законі України від 18 січня 2001 року «Про об'єкти підвищеної небезпеки»[2]. Об'єктами підвищеної небезпеки вважаються такі, на яких використовуються, виготовлюються, переробляються, зберігаються або трансформуються небезпечні речовини чи категорії речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти, які є реальною загрозою виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Екологічно *небезпечні види діяльності і об'єкти* — це важливі чинники, які потребують розробки оптимальних заходів по забезпеченню екологічної безпеки.

Правові вимоги щодо забезпечення екологічної безпеки різноманітні за своїм змістом, направленістю і містяться не тільки в еко-

---

[1] Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 року № 554 // ЗП України. – 1995. – № 10. – Ст. 252.

[2] Офіційний вісник України. – 2001. – № 7. – Ст. 268.

логічному законодавстві, але й в інших нормативно-правових приписах держави[1].

Категорія «екологічна безпека» з'явилась в українському законодавстві з прийняттям Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року.

У подальшому вона отримує конституційне закріплення, її забезпечення та захист віднесено до обов'язків і найважливіших функцій держави, а також є справою всього українського народу (статті 16, 17 Конституції України). Поряд з людиною, її життям і здоров'ям, честю й гідністю, недоторканністю *безпека* проголошується і визначається Основним Законом *найвищою соціальною цінністю* (ст. 3).

Зазначені положення Основного Закону становлять конституційну основу екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до них були розроблені: Основні напрямки державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки[2]; Концепція (основи державної політики) національної безпеки України[3]; Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року[4].

Чинне законодавство України не тільки визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від

[1] Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 41. – Ст. 546 зі змінами; Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19 червня 2003 року // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1433; Закон України "Про об'єкти підвищеної небезпеки" від 18 січня 2001 року // Офіційний вісник України. – 2001. – № 7. – Ст. 268; Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року "Про Основні напрямки державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248; Закон України "Про забезпечення санітарного і епідемічного благополуччя населення" від 24 лютого 1994 року // Відомості Верховної Ради України. –1994. – № 27. – Ст. 218; Основи законодавства про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19; тощо.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

[3] Там само. – 1997. – № 10. –Ст. 85; 2001. – № 9. – Ст. 38. З набранням чинності Законом України "Про основи національної безпеки України" втрачає чинність вказана Концепція. Див.: Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1433.

[4] Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1433.

зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності, але й визнає *пріоритетні національні інтереси:* забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства; збереження навколишнього природного середовища; раціональне використання природних ресурсів (ст. 6 Закону України «Про основи національної безпеки України»).

Загальні положення у сфері екологічної безпеки закріплені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища». Самостійного закріплення в ньому дістав принцип правового забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини, який належить до основних принципів екологічного права (ст. 3). Його сутність полягає в тому, що за допомогою правових та інших заходів забезпечується підтримка безпечного стану навколишнього природного середовища для життя та здоров'я громадян, довкілля в цілому.

У пересурсовому законодавстві окремо вирізняються принципи, що забезпечують пріоритет екологічних вимог перед іншими. До них належать: пріоритетність вимог екологічної безпеки; обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів; гарантування екологічно безпечного середовища для життя та здоров'я людей. Відмінною рисою цих принципів від інших є забезпечення підтримання екологічної рівноваги на території України.

Законодавче закріплення отримали заходи щодо забезпечення екологічної безпеки при здійсненні різних видів господарської діяльності, які можуть негативно впливати на навколишнє природне середовище, життя і здоров'я людини. У зв'язку з цим в літературі іноді слушно зазначається, що еколого-правові норми неоднорідні і регулюють різні види правовідносин. Одні спрямовані на *охорону* навколишнього природного середовища, закріплюють вимоги екологічної безпеки і є обов'язковими для виконання, а інші — встановлюють *обов'язки* щодо дотримання екологічних вимог та здійснення різноманітних видів господарської діяльності[1].

Недотримання вимог екологічної безпеки створює екологічно небезпечну ситуацію, яка загрожує стану навколишнього природного середовища та здоров'ю людини, спричиняє різноманітні наслідки. Вимоги екологічної безпеки в законі сформульовані *за трьома напрямами*: *за господарськими суб'єктами, стадіями господарського процесу, видами господарської діяльності*.

[1] Див.: *Андрейцев В. І.* Екологічне право: Курс лекцій в схемах. Загальна частина. – К.: Вентурі, 1996. – С. 93.

Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» окремо закріплює вимоги екологічної безпеки за *видами господарської діяльності* у: сільському господарстві, промисловості, транспорті, при розміщенні та розвитку населених пунктів. Згідно зі ст. 58 Закону вимоги екологічної безпеки поширюються повною мірою на військові і оборонні об'єкти, а також на об'єкти органів внутрішніх справ і державної безпеки. Цих вимог повинні також додержуватися при дислокації військових частин, проведенні військових навчань, маневрів, переміщень військ і військової техніки.

Забезпечення екологічної безпеки знаходить своє правове закріплення в нормативних актах, які регулюють окремі види господарської діяльності або використання та охорону природних ресурсів. Зокрема, Закон України «Про пестициди і агрохімікати» від 2 березня 1995 року[1] регулює правові відносини, пов'язані з державною реєстрацією, виробництвом, закупівлею, транспортуванням, зберіганням, реалізацією та безпечним для здоров'я людини і навколишнього природного середовища застосуванням пестицидів і агрохімікатів (статті 3, 6–9, 13, 18–20 та ін.). Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 року[2] (статті 3, 8, 13, 17 та ін.) спрямований на попередження настання екологічної небезпеки у процесі поводження з радіоактивними матеріалами і відходами, у процесі використання ядерної енергії, на радіаційний захист населення. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року[3] (статті 1, 3, 4), регламентує забезпечення вимог екологічної безпеки у надзвичайних ситуаціях. Закон України «Про правовий режим території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 року зі змінами[4] встановлює вимоги щодо екологічної безпеки в межах територій і зон, на яких запроваджено режим надзвичайних екологічних ситуацій тощо.

Вимоги екологічної безпеки знаходять своє закріплення в обов'язкових нормах, правилах, стандартах щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів тощо. Так, у ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачена система екологічних нормативів. Вони встановлюють гранично допустимі викиди та скиди в навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допу-

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 14. – Ст. 91.
[2] Там само. – № 12. – Ст. 81.
[3] Там само. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
[4] Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 198.

стимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів. Законодавством України можуть встановлюватися також нормативи використання природних ресурсів та інші екологічні нормативи.

Це дає змогу стверджувати, що в сучасних умовах забезпечення екологічної безпеки стало розвивається як самостійний напрямок діяльності держави і суспільства. Тому систему правових приписів у галузі забезпечення екологічної безпеки можна розглядати як самостійний складний правовий інститут в галузі екологічного права.

Нині триває процес удосконалення зазначеного правового інституту. Так, в Основних напрямках державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки передбачається удосконалення законодавства в галузі забезпечення екологічної безпеки шляхом прийняття закону «Про екологічну (природно-техногенну) безпеку».

§ 2. Види екологічної безпеки

Класифікацію екологічної безпеки можна провадити за різними критеріями: за джерелами небезпеки, територіальним принципом, масштабами шкідливого впливу, за способами і заходами забезпечення (які будуть розглянуті в § 4 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 вирізнити: загальну екологічну безпеку довкілля, яка включає: а) глобальну; б) національну; в) локальну; 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).

Екобезпека диференціюється залежно *від екологічно небезпечних видів діяльності, об'єктів* на: технічну, хімічну, токсичну, біологічну, радіаційну, ядерну, гідротехнічних споруд, транспортних засобів тощо.

У пересурсовому законодавстві на суб'єктів екологічного права покладений обов'язок при здійсненні діяльності вживати необхідних заходів щодо запобігання та недопущення підвищення встановлених рівнів акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого фізичного впливу на природне середовище, життя та здоров'я людини в населених пунктах, рекреаційних та заповідних зонах. Наприклад, під час розроблення та встановлення нормативів екологічної безпеки (гранично допустимої концентрації забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі, гранично допустимого вмісту забруднюючих речовин у кормах, гранично допустимих рівнів акустичного, електромагнітного, радіаційного та інших шкідливих фізичних і біологічних факторів, гранично допустимих викидів і скидів у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин тощо) повинні враховуватися щодо охорони тваринного світу та середовища існування тварин (ст. 52 Закону України «Про тваринний світ»).

Радіаційна безпека є дотриманням допустимих меж радіаційного впливу на персонал, населення та навколишнє природне середовище, встановленого нормами, правилами та стандартами з безпеки[1], а *ядерна безпека* — дотримання норм, правил, стандартів та умов використання ядерних матеріалів, що забезпечують радіаційну безпеку[2].

Норми, правила та стандарти щодо ядерної та радіаційної безпеки — це критерії, вимоги та умови забезпечення безпеки при використанні ядерної енергії. Їх дотримання є обов'язковим при здійсненні будь-якого виду діяльності у сфері використання ядерної енергії.

Екологічна безпека при поводженні з виробничими, побутовими та іншими відходами[3] — додержання встановлених нормативів, лімітів, стандартів, правил та 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, встанов-

[1] Закон України від 8 лютого 1995 року "Про використання ядерної енергії і радіаційну безпеку" // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 12. – Ст. 81.

[2] Там само.

[3] Закон України від 5 березня 1998 року "Про відходи" // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 483.

лених нормами, правилами, стандартами безпеки, а також обмеження міграції радіонуклідів у навколишнє природне середовище[1].

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

Виходячи з *масштабів шкідливого впливу* і наслідків аварій і катастроф в конкретній місцевості, можна виокремити зовнішню і внутрішню екологічну безпеку. Під *внутрішньою* розуміють діяльність працівників підприємств, установ, організацій, які виконують роботи, пов'язані з джерелом підвищеної небезпеки, та завідомо йдуть на екологічний ризик, ставлять себе в залежність від негативного екологічного впливу. Для населення територій, на яких розташовуються об'єкти підвищеної небезпеки, останні є джерелом *зовнішньої екологічної небезпеки*.

§ 3. Правові заходи забезпечення 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 розподілити на кілька 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 небезпеки[2].

Організаційно-превентивні заходи. Вони спрямовані на виявлення екологічно небезпечних для навколишнього природного середовища та здоров'я людини територій, зон, об'єктів і видів діяльності, а також здійснення певних заходів для попередження виникнення екологічної небезпеки. До них належать: 1) обліково-установчі;

[1] Закон України від 30 червня 1995 року "Про поводження з радіоактивними відходами" // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 27. – Ст. 198.

[2] Див.: *Андрейцев В. І.* Екологічне право: Курс лекцій в схемах. Загальна частина. – К.: Вентурі, 1996. – С. 94.

2) реєстраційні; 3) експертно-оцінювальні; 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 заходи включають паспортизацію екологічно небезпечних об'єктів[1], сертифікацію, підтвердження відповідності, ліцензування, реєстрацію екологічно небезпечних джерел. У разі випуску екологічно небезпечної продукції вона підлягає сертифікації[2]. У процесі сертифікації видається сертифікат відповідності, що підтверджує відповідність продукції українським стандартом. На такій продукції ставлять знак відповідності встановленому зразку. Обов'язковість сертифікації продукції передбачена безпосередньо Законом України від 15 грудня 1993 року «Про захист прав споживачів»[3]. Закон України від 17 травня 2001 року «Про підтвердження відповідності»[4] визначає правові та організаційні засади підтвердження відповідності продукції, систем управління якістю, систем управління довкіллям, персоналу та спрямованого на забезпечення єдиної державної технічної політики у сфері підтвердження відповідності.

Об'єкти, які підлягають приватизації, повинні відповідати вимогам екологічної безпеки згідно з наказом Фонду державного майна та Мінекобезпеки від 19 серпня 1999 року «Про порядок визначення відповідності діяльності об'єктів, які підлягають приватизації, вимогам екологічної безпеки»[5].

Послідовна реєстрація екологічно небезпечних джерел здійснюється відповідно до чинного законодавства. Екологічно небезпечні види діяльності підлягають ліцензуванню, яке включає заходи, спрямовані на регулювання і обмеження екологічно небезпечних видів діяльності шляхом впровадження системи дозволів та встановлення ліцензійних умов здійснення такої діяльності. Екологічне ліцензування регламентується Законом України від 1 червня 2000 року «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»[6], по-

[1] Наказ МНС від 18 грудня 2000 року "Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів" // Офіційний вісник України. – 2001. – № 4. – Ст. 164.

[2] Закон України «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 року № 2408-3 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 31. – Ст. 145.

[3] Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 1. – Ст. 1.

[4] Офіційний вісник України. – 2001. – № 24. – Ст. 1055.

[5] Там само. – 1999. – № 38. – Ст. 1921.

[6] Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

становою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року № 459 «Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів»[1] та іншими нормативно-правовими актами.

Третю групу організаційно-превентивних заходів забезпечення екологічної безпеки становлять *експертно-оцінювальні*. До них входять 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 їх передбачають реалізувати. Проведення екологічної експертизи таких об'єктів регламентується законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 27), «Про екологічну експертизу»[2] (ст. 7) тощо.

Порядок проведення громадських (публічних) слухань з питань 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»[3].

Найбільш детально проведення громадських слухань регламентується ратифікованою Україною в 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.

Остання група — *інформаційно-прогностичні* заходи. До них належать 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 досі ще не сформу-

[1] ЗП України. – 1992. – № 9. – Ст. 217.
[2] Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.
[3] Офіційний вісник України. – 1998. – № 29. – Ст. 1096.

вали спеціальну нормативно-правову базу, що регламентує екологічне страхування. Тому при застосуванні страхових заходів забезпечення екологічної безпеки слід керуватися загальними положеннями Закону України «Про страхування»[1] від 4 жовтня 2001 року.

Регулятивно-стимулюючі заходи. Вони являють собою систему юридичних норм і правил, спрямованих на регулювання відносин, забезпечення дотримання пріоритетів, нормативів, стандартів, лімітів та інших вимог у галузі екологічної безпеки. Згідно з приписами чинного законодавства розробляються: екологічні стандарти (ст. 32 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища); екологічні нормативи (ст. 33); екологічні ліміти[2]; правила проектування та експлуатації небезпечних об'єктів, поводження з екологічно небезпечними речовинами та джерелами тощо.

Забезпечення виконання вимог у галузі екологічної безпеки гарантується певними стимулюючими заходами, які є складовою частиною економічного механізму в галузі охорони навколишнього природного середовища, Так, підприємства, установи, організації та громадяни мають право на отримання податкових, кредитних та інших пільг при здійсненні ефективних заходів та виконанні вимог екологічної безпеки.

Розпорядчо-виконавчі заходи. Вони полягають у реалізації певних функцій у сфері забезпечення екологічної безпеки з боку спеціально уповноважених органів. Найбільш важливі положення в цій сфері закріплені в Конституції України, згідно з якою на виконавчі органи, включаючи Президента України, покладений обов'язок у здійсненні політики в галузі екологічної безпеки. Президент України зобов'язаний вживати заходів до забезпечення національної безпеки, в тому числі й екологічної, оскільки вона є її складовою частиною. Однією з основних у цій галузі є контрольно-наглядова функція державних органів, яка спрямована на догляд і перевірку дотримування підприємствами, установами, організаціями і громадянами вимог екологічного законодавства і застосування заходів попередження екологічних правопорушень.

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

[1] Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 7. – Ст. 50.

[2] Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року № 459 "Положення про установлення лімітів використання природних ресурсів загальнодержавного значення" // ЗП України. – 1992. – № 9. – Ст. 217.

наслідків екологічної небезпеки[1]. Вони передбачають встановлення, наприклад, правового режиму зон надзвичайної екологічної ситуації. Ліквідація надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру передбачає проведення комплексу заходів, які містять аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи, що здійснюються в разі виникнення надзвичайної ситуації і спрямовані на припинення дії небезпечних факторів, рятування життя та збереження здоров'я людей, локалізацію зон надзвичайної ситуації.

Забезпечувальні заходи. Вони спрямовані на попередження екологічних правопорушень в галузі забезпечення екологічної безпеки, захист права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля та пов'язані з ним інші екологічні права, а також застосування до винних осіб *засобів державно-правового примусу в разі порушення вимог і норм екологічної безпеки*.

Екологічне законодавство закріплює можливість *судового захисту* порушених прав громадян внаслідок недотримання вимог екологічної безпеки. Не виключається і *самозахист,* при якому дії повинні бути правомірними, відповідати змісту та характеру правопорушення, не суперечити вимогам закону. Зокрема, в судових органах розглядаються справи щодо захисту права громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, справи про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення вимог і правил екологічної безпеки, а також справи про відмову від надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, а також про джерела забруднення, приховування випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікацію відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення.

§ 4. Юридична відповідальність за правопорушення в галузі екологічної безпеки

Підставою юридичної відповідальності в галузі екологічної безпеки є вчинення екологічного правопорушення. Чинне екологічне законодавство закріплює перелік правопорушень у галузі екологічної

[1] Закон України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" від 13 липня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 42. – Ст. 348; Закон України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" від 8 червня 2002 року // Офіційний вісник України. – 2000. – № 28. – Ст. 1155; Закон України від 14 грудня 1999 року "Про аварійно-рятувальні служби" // Офіційний вісник України. –2000. – № 1. – Ст. 1.

безпеки. Зокрема, у ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» виокремлені 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; невжиття 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. Під екологічними нормативами слід розуміти єдині та обов'язково нормовані межі, обсяги, регламенти, що містять кількісні та якісні показники, забезпечують охорону навколишнього природного середовища, екологічну безпеку суспільства та здоров'я людини, визначають допустиме навантаження антропогенної діяльності на довкілля. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає кілька видів нормативів екологічної безпеки.

Порушення нормативів екологічної безпеки створює умови для проявлення 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 в 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 притягнені до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної або цивільно-правової відповідальності.

Адміністративна відповідальність є самостійним різновидом юридичної відповідальності. У Кодексі про адміністративні право-

порушення України закріплені кілька складів правопорушень, що передбачають відповідальність громадян та посадових осіб за порушення екологічної безпеки. Так, адміністративна відповідальність наступає за: порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення (ст. 46); порушення порядку здійснення викидів забруднюючих речовин в атмосферу або впливу на неї фізичних та біологічних факторів (ст. 78); порушення порядку здійснення діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ (ст. 78^1); порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування утилізації, ліквідації та використання відходів (ст. 82); приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації на запити посадових осіб та звернення громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та провадження з ними (ст. 82^3); змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу (ст. 82^4); невиконання вимог екологічної безпеки у процесі впровадження відкриттів, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, нової техніки, технологій і систем, речовин і матеріалів (ст. 91^1); приховування перевищення встановлених лімітів на обсягу утворення та розміщення відходів (ст. 91^3); 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. 188^{18}) тощо.

Кримінальна відповідальність за злочини проти довкілля передбачена за: порушення правил екологічної безпеки (ст. 236 КК України); невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення (ст. 237); проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (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.

Незалежно від притягнення винних осіб до адміністративної або кримінальної відповідальності вони повинні нести цивільно-пра-

вову відповідальність у разі заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу або здоров'ю громадян.

Цивільно-правова відповідальність передбачає обов'язок юридичних та фізичних осіб відшкодування шкоди, заподіяної ними внаслідок порушення нормативів, вимог та норм екологічної безпеки, тобто покладає на винних осіб майнові або інші зобов'язання.

Чинне екологічне законодавство (ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») передбачає відшкодування заподіяної шкоди, як правило, в повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від плати за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів. Згідно із затвердженим переліком багато видів діяльності та об'єктів становлять підвищену екологічну небезпеку для навколишнього природного середовища. Законодавство відносить такі види діяльності та об'єкти до джерел підвищеної екологічної небезпеки. Особи, які 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.

Шкода може бути заподіяна як навколишньому природному середовищу, так і здоров'ю та майну громадян або майну юридичних осіб. Відшкодування шкоди, спричиненої навколишньому природному середовищу, передбачається двома способами: в натурі або грошовому вираженні згідно із затвердженими у встановленому порядку таксами, а також методиками обчислення розміру шкоди, а за їх відсутності — за фактичними витратами на відновлення порушеного стану навколишнього природного середовища. Шкода, заподіяна здоров'ю та майну громадян, компенсується згідно із цивільним законодавством. Для відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю громадян, у першу чергу необхідно довести причинний зв'язок між діяльністю винної особи та забрудненням навколишнього природного середовища, а також впливом цього середовища та спричиненою шкодою. Вказана категорія спорів є найбільш складною, бо забруднення навколишнього середовища, як правило, викликається сукупною дією декількох джерел забруднення і дуже важко довести причинний зв'язок.

Розділ VIII

Економіко-правовий механізм природокористування і охорони навколишнього природного середовища

§ 1. Загальна характеристика 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. Щорічні витрати економіки України від забруднення довкілля і нераціонального природокористування, за оцінками вчених, становлять від 15 до 20% її національного доходу[1].

Нинішній стан довкілля, як підкреслюється в Основних напрямах державної політики України в галузі охорони природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки можна характеризувати як кризовий. Він формувався протягом тривалого періоду і причиною його було зневаження законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу України[2].

Екологічна ситуація, що склалася в Україні в останній час, є результатом того, що раніше економічний розвиток країни планувався і здійснювався без належного врахування екологічних вимог і екологічних інтересів суспільства. Природоохоронні заходи були не адекватними навантаженням на довкілля, які створювалися енергетикою, промисловістю, сільським господарством, транспортом і значною мірою ігнорувалися природокористувачами та управлінськими структурами.

Розвиток суспільства на сучасному етапі настійно вимагає вироблення збалансованого підходу до вирішення не лише еко-

---

[1] Див.: *Трегобчук В.* Екологія, науково-технічний прогрес // Економіка України. – 1993. – № 2. – С. 15.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

номічних та соціальних, а й екологічних проблем. Вирішення останніх нерозривно пов'язане з чітким визначенням місця і ролі економічних інтересів людей та їх синхронізацією з екологічними нормативами. Політика сталого розвитку повинна бути чітко спрямована на неухильне забезпечення тісного зв'язку економіки з екологічними потребами.

Важливим напрямом підвищення ефективності управлінської діяльності у сфері природокористування і охорони навколишнього середовища є узгодження економічних та екологічних інтересів підприємств, установ, організацій, суспільства в цілому та окремих індивідів. Відображаючи економічні і екологічні інтереси суспільства, держава повинна створювати необхідні і оптимальні умови для поєднання економічного розвитку з природокористуванням та охороною довкілля. Це можливо лише шляхом комбінації заходів адміністративно-правового впливу на природокористувачів та заходів економічного регулювання природокористування і охорони навколишнього природного середовища.

Донедавна державне управління охороною довкілля і природокористуванням здійснювалося адміністративними методами. Вони посідали домінуюче місце і відігравали визначальну роль у природоохоронному механізмі країни. Реалізація цих методів була перш за все пов'язана із створенням відповідних адміністративних структур, які були наділені комплексом повноважень щодо застосування заходів прямого примусу до діяльності, яка пов'язана з впливом на навколишнє середовище та використання природних ресурсів: встановлення екологічних обмежень щодо виробничої діяльності шляхом затвердження нормативів допустимих викидів, скидів забруднюючих речовин, правил складування відходів виробництва, надання дозволів на спеціальне природокористування, обмеження чи призупинення виробничої діяльності, що становила загрозу здоров'ю людей, довкіллю, тощо. Такі методи в умовах адміністративно-командної системи управління були об'єктивно необхідним засобом впливу на екологічну мотивацію поведінки суб'єктів природоохоронних відносин. Відсутність же економічних важелів і економічного стимулювання призводила до того, що природокористувачі, з одного боку, не були зацікавлені в забезпеченні комплексного і раціонального використання природних ресурсів, попередженні забруднення і належній охороні навколишнього середовища. З іншого боку, нераціональне використання природних ресурсів і забруднення довкілля природокористувачами не впливало на результати господарської діяльності цих суб'єктів.

У свій час була здійснена спроба запровадити рішучий перехід від переважно адміністративних до економічних методів управління природоохоронною діяльністю. Але практика підтвердила необхідність тісного поєднання адміністративних і економічних методів у цій сфері. Потреба в узгодженні економічних і екологічних інтересів сприяла усвідомленню необхідності доповнити механізм адміністративного регулювання екологічних відносин методами економічного впливу на діяльність, що є екологічно ризикованою. Головним завданням впровадження економічних методів в управління природоохоронною діяльністю є: забезпечення еколого-економічної узгодженості між суспільними інтересами й інтересами окремих підприємств-природокористувачів; доповнення механізмів регулювання господарської діяльності економічними елементами стимулювання, які спрямовані на досягнення певного рівня екологічної безпеки; забезпечення оптимального, раціонального використання фінансових, матеріально-технічних ресурсів, які можуть бути використані на природоохоронні цілі. Економічні і адміністративні методи не можна протиставляти, вони тісно пов'язані між собою і взаємно доповнюють один одного. Адміністративні методи встановлюються адміністративним законодавством, а економічні — екологічним, а також природоохоронними нормами, що містяться в інших галузях законодавства — цивільному, трудовому, аграрному та ін. Характерною особливістю адміністративних методів впливу на природокористувачів є те, що вони ґрунтуються на адміністративних приписах, виконання яких забезпечується примусовою силою держави. У сучасних умовах вони теж є об'єктивно необхідними засобами впливу на екологічну мотивацію природокористувачів. Економічні ж методи спонукають до необхідної поведінки, яка ґрунтується на майновому (економічному) інтересі, вигоді, на матеріальній зацікавленості носія екологічних прав у досягненні реальної цілі.

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

Сукупність передбачених законодавством економічних заходів, що забезпечують охорону навколишнього середовища і раціональне природокористування, складає економічний механізм. Основними елементами цього механізму згідно із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 41) виступають: визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навко-

лишнього 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. Що ж стосується відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, яке назване в ст. 41 Закону серед економічних заходів забезпечення охорони навколишнього природного середовища, то віднесення його до економічного механізму є дискусійним. Таке відшкодування здійснюється в порядку застосування майнової відповідальності.

У складі економіко-правового механізму поєднуються як власне економічні регулятори, так і правові чинники. Він передбачає організаційно-правову, інституційну, функціональну та економічну (ресурсну) сторони[1].

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 входять до складу економічного механізму.

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 надання пільг при оподаткуванні підприємств, установ, організацій і громадян при реалізації ними заходів щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, переході на маловідхідні і безвідхідні ресурсо- і енергозберіга-

[1] Див. докладніше: *Костицький В. В.* Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). – К., ІЗП і ПЗ, 2003. – С. 172.

ючі технології, організації виробництва і впровадженні очисного 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, виконанні інших заходів, спрямованих на поліпшення охорони навколишнього природного середовища; надання на пільгових умовах короткострокових і довгострокових позичок для реалізації заходів щодо забезпечення раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища; встановлення підвищених норм амортизації основних виробничих природоохоронних фондів; звільнення від оподаткування фондів охорони навколишнього природного середовища; надання можливості отримання природних ресурсів під заставу тощо.

До складу економіко-правового механізму входять як постійно діючі правові інститути, без яких він не може нормально функціонувати, так і нові, виникнення яких пов'язане з переходом до ринкових відносин у сучасних умовах. До інститутів 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.

Економіко-правовий механізм регулювання охорони навколишнього природного середовища складається з різноманітних засобів впливу 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.

Заходи правового забезпечення економічного механізму охорони довкілля за своєю юридичною природою різні. Це можуть бути заходи як адміністративного, так і цивільно-правового характеру. Але всі вони спрямовані на стимулювання фінансової зацікавленості суб'єктів господарської діяльності.

Зрозуміло, що запровадження системи економічних засобів забезпечення дотримання екологічних вимог у процесі господарської діяльності ще не дає гарантії їх дотримання. Тому слід розраховувати тільки на комплексне економіко-правове забезпечення реалізації екологічної функції держави, в якій повинні поєднуватися економічні важелі з управлінськими та використовувався б інститут юридичної відповідальності.

Головними складовими економіко-правового механізму природокористування виступають: збір за спеціальне використання природних ресурсів; збір за забруднення навколишнього природного середовища та інші види шкідливого впливу на довкілля; система фінансування і кредитування природоохоронних заходів (державний, республіканський — Автономної Республіки Крим) і місцеві бюджети, природоохоронні фонди, банки, кошти підприємств, іноземні надходження та інвестиції тощо); екологізація податкової і цінової систем; підтримка становлення і розвитку екоіндустрії та ін.

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

Основу економічних санкцій становлять заходи фінансового характеру, які інколи в юридичній літературі називають економічною відповідальністю, наприклад, за забруднення оточуючого середовища. Такі платежі за своєю юридичною природою мають податковий характер.

До економічних стимулів необхідно віднести податкові, кредитні та інші пільги.

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

§ 2. Збір за спеціальне використання природних ресурсів

Платність виступає одним з основних принципів природокористування. Вона реалізується 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 підрозділяється на підвиди.

Структура зборів, а також процедура їх внесення регулюється екологічним законодавством та іншими нормативними актами. Верховна Рада України Законом від 5 березня 1998 року внесла зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природно-

го середовища» в ті норми, які регулюють платність у сфері використання природних ресурсів. Замість терміну «плата» введено термін «збір» за використання природних ресурсів і забруднення довкілля. Внесені також відповідні зміни щодо витрачання коштів, що надходять від вказаних зборів. Слід мати на увазі, що в даному випадку має місце не просто заміна слів. Терміни «плата, платежі» відображають елементи ринкових відносин, вони припускають відповідну еквівалентність, а також більш-менш точний підрахунок. При зборах же коштів за використання природних ресурсів виникають труднощі при визначенні точних еквівалентів, бо природні об'єкти здатні самополіпшувати свій біолого-екологічний стан. Крім того, необхідно зазначити, що термін «збір» більше відповідає податку, він має обов'язковий характер порівняно з платою, для якої характерна добровільність.

Встановлення в законодавчому порядку зборів 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. Ці збори є джерелом поповнення державного і місцевих бюджетів, а також екологічних фондів. Наявність таких зборів тісно пов'язана з матеріальною зацікавленістю у збереженні і відтворенні природних ресурсів. Нарешті, стягнення зазначених зборів дозволяє одержувати додаткові кошти на відновлення та відтворення природних ресурсів.

Принципи формування системи платежів за використання всіх природних ресурсів визначені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 43). Зокрема встановлено, що нормативи плати за використання природних ресурсів 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 повинна стягуватися з прибутку.

Відносини щодо збору за спеціальне використання більшості природних ресурсів регулюються переважно відповідними пересурсовими законодавчими актами. В той же час відносно деяких природних ресурсів діють спеціальні нормативні акти. Так, Земельний кодекс України закріплює принцип платності в сфері використан-

ня 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, в свою чергу, являє собою капіталізований рентний дохід із земельної ділянки і застосовується для економічного регулювання земельних відносин.

Власники і землекористувачі, крім орендарів, сплачують земельний податок. За земельні ділянки, надані в оренду, справляється орендна плата. Розмір земельного податку не залежить від результатів господарської діяльності власників землі та землекористувачів. Ставки земельного податку, порядок обчислення і його сплати встановлюються і можуть змінюватися лише Законом України в редакції від 19 вересня 1996 року «Про плату за землю» (із змінами та доповненнями)[1].

Платежі за землю зараховуються на спеціальні бюджетні рахунки бюджетів сільської, селищної, міської ради, на території яких знаходяться земельні ділянки. Частково вони централізуються на спеціальному бюджетному рахунку Державного комітету України по земельних ресурсах.

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.

Кошти від плати за землю використовуються виключно для фінансування заходів з раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів; створення земельного інноваційного фонду; економічного стимулювання власників землі і землекористувачів до поліпшення якості земель, підвищення родючості ґрунтів і продуктивності земель лісового фонду; надання пільгових кредитів, часткового погашення позичок та компенсації втрат доходів власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації земель, порушених не з їх вини, та ін.

За нецільове використання коштів, що надходять від земельного податку у відповідний бюджет, фінансовими органами нараховується штраф у розмірі 100 відсотків використаних сум, які надходять до Державного бюджету України на зазначені в законі цілі.

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 45. – Ст. 238.

При використанні землі на умовах оренди орендна плата поступає на рахунок власника земельної ділянки. Вона використовується ним за власним розсудом.

Закон України «Про плату за землю» встановлює пільги щодо плати за землю. Зокрема, від земельного податку звільняються заповідники, у тому числі історико-культурні, національні природні парки, заказники (крім мисливських), регіональні ландшафтні парки, ботанічні сади, дендрологічні і зоологічні парки, пам'ятки природи, заповідні урочища та парки — пам'ятники садово-паркового мистецтва, вітчизняні дослідні господарства науково-дослідних установ і навчальних закладів сільськогосподарського профілю та професійно-технічних училищ; вітчизняні заклади культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, фізичної культури та спорту, спортивні споруди, що використовуються ними за цільовим призначенням, та деякі інші суб'єкти.

Платність у сфері водокористування є основним принципом регулювання використання, охорони вод та відтворення водних ресурсів. Правові приписи, присвячені платності водокористування, зосереджені в гл. 7 Водного кодексу. Збір за спеціальне використання водних ресурсів справляється згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 1999 року (із 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 природоохоронного 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 вико-

[1] Офіційний вісник України. – 1999. – № 20. – Ст. 889.

ристання води та лімітів її використання (забір та скид). За понадлімітне використання водних ресурсів збір справляється у п'ятикратному розмірі.

На окремих водокористувачів (підприємства, установи і організації гідроенергетики та водного транспорту) покладено обов'язок здійснювати збір за діяльність, пов'язану з необхідністю басейнового регулювання водних ресурсів та здійснення заходів щодо попередження і ліквідації наслідків шкідливої дії вод (берегоукріплення, захист від підтоплення територій тощо).

Нормативи збору за спеціальне водокористування, користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту та порядок справляння такого збору встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Розподіл зазначених зборів здійснюється між Державним та місцевими бюджетами залежно від виду користування водами. Так, збори за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту зараховуються до Державного бюджету України в розмірі 100 відсотків. У разі же забору води з водних об'єктів місцевого значення збори в повному обсязі зараховуються до місцевих бюджетів.

Використання зазначених фінансових коштів може бути лише цільовим. Вони спрямовуються виключно на здійснення заходів щодо охорони вод, відтворення водних ресурсів і підтримання водних об'єктів у належному стані, а також на виконання робіт, пов'язаних з попередженням шкідливої дії вод і ліквідацією їх наслідків. Стягнення збору за спеціальне водокористування не звільняє винних від відшкодування збитків, завданих внаслідок порушень водного законодавства, а також від необхідності здійснення заходів щодо ліквідації шкідливих наслідків.

Самостійним різновидом збору за спеціальне водокористування є плата за оренду водних об'єктів (їх частин) місцевого значення. Вона справляється при наданні водних об'єктів (їх частин) водокористувачам лише для риборозведення, виробництва сільськогосподарської і промислової продукції, а також у лікувальних і оздоровчих цілях, її розмір визначається в договорі оренди за угодою сторін. Ця плата використовується орендодавцем за його розсудом.

Збір за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду 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 цього збору встановлюється, виходячи з лімітів їх використання і такс на лісову продукцію та послуги, з урахуванням якості і доступності. Порядок справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду затверджений постановою Кабінету Міністрів від 6 липня 1998 року[1].

У разі застосування конкурсних умов реалізації лісових ресурсів збір за них встановлюється не нижче від діючих такс.

Розмір орендної плати, яка вноситься орендарем при оренді земельних ділянок лісового фонду, визначається за угодою сторін у договорі оренди, але не нижче від встановлених такс на лісові ресурси.

Місцеві ради в межах своєї компетенції можуть встановлювати пільги щодо справляння зборів, передбачених лісовим законодавством.

Збори за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення в розмірі 80 відсотків зараховуються до Державного бюджету і 20 відсотків —відповідно до місцевих бюджетів. Збір же за використання лісових ресурсів місцевого значення і користування земельними ділянками лісового фонду для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей та проведення науково-дослідних робіт зараховується до місцевих бюджетів.

Ці збори спрямовуються на виконання робіт з відтворення лісів, проведення лісогосподарських заходів та утримання лісів у належному санітарному стані.

Збір за користування надрами регулюється гл. 4 Кодексу України про надра. Статтею 28 цього Кодексу встановлено, що користування надрами є платним, крім випадків, передбачених законом. Збір 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.

---

[1] Офіційний вісник України. – 1998. – № 27. – Ст. 997; 2001. – № 44. – Ст. 1974.

Окремим категоріям користувачів надр закон надає пільги щодо збору за користування надрами. Так, від збору за користування надрами звільняються користувачі надр за проведення регіональних геолого-геофізичних робіт, геологічних зйомок, інших геологічних робіт, у тому числі розвідувального буріння з відбором зразків, проб, спрямованих на загальне вивчення надр, пошуки і розвідку родовищ корисних копалин; при організації геологічних об'єктів природно-заповідного фонду; за здійснення розвідки корисних копалин у межах гірничого відводу, наданого їм для видобування корисних копалин та в інших випадках.

Закон звільняє від збору за користування надрами землевласників і землекористувачів, які здійснюють у встановленому порядку видобування корисних копалин місцевого значення для власних потреб або користуються надрами для господарських і побутових потреб на наданих їм у власність чи користування земельних ділянках. Кодекс про надра встановлює порядок справляння зборів за користування надрами, розподіл їх між бюджетами залежно від видів природокористування, видів видобування корисних копалин, інших умов, а також визначає форми внесення збору за користування надрами. Так, у місцеві бюджети спрямовуються збори за видобування корисних копалин місцевого значення та за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. У Державний бюджет надходять платежі за користування надрами континентального шельфу і в межах виключної (морської) економічної зони.

Збір за користування надрами 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 які віднесена до державної таємниці, та деякі інші матеріали та послуги)[1].

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

Розміри зборів за проведення пошукових і розвідувальних робіт визначаються залежно від економіко-географічних умов і розміру

[1] ЗП України. – 1995. – № 2. – Ст. 41.

ділянки надр, виду корисних копалин, тривалості робіт, стану геологічного вивчення території та ступеня ризику.

Збори за користування надрами для видобування корисних копалин визначаються з урахуванням геологічних особливостей родовищ та умов їх експлуатації. Вони є формою реалізації економіко-правових відносин між власником ресурсів надр в особі держави та суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють видобування корисних копалин.

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 копалин[1]. Зазначений Порядок встановив єдині правила справляння збору за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення на території України, в межах її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони. Платниками зборів за користування надрами для видобування корисних копалин є усі суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від форм власності, які здійснюють видобування корисних копалин, включаючи підприємства з іноземними інвестиціями. Зазначений збір справляється за фактично погашені в надрах обсяги балансових та позабалансових запасів (обсяги видобутих) корисних копалин. Порядок обчислення і справляння платежів за користування надрами для видобування корисних копалин регулюється відповідною Інструкцією від 13 червня 1997 року[2].

Збір за виконані геологорозвідувальні роботи справляється з надрокористувачів незалежно від форми власності, включаючи підприємства з іноземними інвестиціями. Цей збір у повному обсязі зараховується до Державного бюджету і спрямовується на розвиток мінерально-сировинної бази.

Надрокористувачі, які виконували геологорозвідувальні роботи частково за рахунок власних коштів, сплачують збір за геологорозвідувальні роботи, застосовуючи до нього коефіцієнти для конкретних родовищ. Якщо надрокористувачі видобувають більше одного виду корисних копалин, що залягають окремо, збір за виконані геологорозвідувальні роботи обчислюється за кожний їх вид окремо.

Цей збір справляється з дати видобутку корисної копалини і його суми відносяться на собівартість реалізованої продукції (робіт, послуг).

---

[1] Офіційний вісник України. – 1997. – № 38. – С. 8.

[2] Там само. – 2000. – № 27. – Ст. 1151.

У випадках, передбачених законодавством, зазначений збір не справляється за видобуток: раніше погашених запасів корисних копалин, віднесених у процесі розробки родовищ у встановленому порядку до категорії втрачених у надрах; підземних вод, що не використовуються в народному господарстві, які видобуваються із надр для усунення їх забруднення, тощо. Розмір збору за видачу спеціальних дозволів (ліцензій) на користування окремими ділянками надр визначається Кабінетом Міністрів України, виходячи з витрат на експертизу заявок, матеріалів та обґрунтувань на користування надрами, організаційних та інших витрат, пов'язаних з видачею спеціальних дозволів (ліцензій).

Законодавством може встановлюватись акцизний збір по окремих видах мінеральної сировини, що видобувається з родовищ з відносно кращими гірничо-геологічними і економіко-географічними характеристиками, при одержанні користувачем надр наднормативного прибутку.

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».

За плату здійснюється і спеціальне використання об'єктів тваринного світу. Її розмір встановлюється залежно від виду, цілей і об'ємів використання об'єктів тваринного світу, розповсюдження і цінності з врахуванням місцезнаходження, якості, біотичної продуктивності території та інших екологічних, а також економічних факторів. Порядок визначення зборів і пільги щодо платежів за спеціальне використання об'єктів тваринного світу встановлюються Кабінетом Міністрів України.

§ 3. 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 запровадження збору за забруднення навколиш-

нього 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 середовище, самі здійснювали заходи щодо зменшення забруднення довкілля згідно з вимогами законодавства. Такі заходи можуть проявлятись у різних формах. По-перше, великі розміри регулярних зборів за надмірне забруднення спонукають природокористувачів забезпечувати високу ефективність роботи діючих очисних споруд або ж удосконалювати технологію виробництва. По-друге, значний ефект по зниженню рівнів забруднення довкілля може досягатися природокористувачами за рахунок підвищення вимогливості до працівників і забезпечення дотримання трудової і технологічної дисципліни.

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, треба 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, яке полягає в такому. Збори природокористувачів (включаючи громадян) 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.

Суми збору обчислюються його платниками на підставі затверджених лімітів, виходячи з фактичних обсягів викидів, скидів і розміщення відходів, нормативів збору та коригуючих коефіцієнтів. Загальний ліміт викидів стаціонарними джерелами забруднення для забруднюючих речовин встановлюється Мінприроди терміном на п'ять років.

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 відсотків — до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі сільських, селищних, міських бюджетів, на окремі рахунки;

50 відсотків — до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, на окремі рахунки;

30 відсотків — 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 відсотків — до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі міських бюджетів, на окремі рахунки;

30 відсотків — до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі Державного бюджету України, на окремий рахунок.

Формування Державного фонду охорони навколишнього природного середовища з коштів від збору за забруднення довкілля та інших коштів має за мету концентрацію коштів і цільове фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів, у тому числі наукових досліджень з цих питань, а також заходів для зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення. Розпорядником коштів зазначеного фонду є Мінприроди.

Згідно з Положенням про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2000 року[1], кошти цього фонду використовуються для фінансування витрат, пов'язаних з розробкою та здійсненням загальнодержавних і регіональних програм охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів; розробкою і впровадженням економічного механізму природокористування; здійсненням заходів, спрямованих на зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я населення; організацією моніторингу навколишнього природного середовища, створенням загальнодержавних систем і банків екологічної інформації; здійсненням природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів, заходів у надзвичайних екологічних ситуаціях тощо.

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

[1] Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 357.

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 природоохоронного 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.

Серед нових правових заходів економічного характеру окреме самостійне місце займає екологічне страхування. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 49) розрізняє добровільне і обов'язкове державне страхування, а також інші види страхування громадян та їх майна і доходів підприємств, установ і організацій на випадок шкоди, заподіяної внаслідок забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів. Згідно з цим законом порядок екологічного страхування встановлюється законодавством України. Інститут екологічного страхування поки що в Україні не отримав достатнього розвитку.

Самостійного значення в системі економічного механізму набуває екологічний аудит, який проводиться з метою забезпечення додержання законодавства про охорону навколишнього природного середовища в процесі господарської та іншої діяльності. Основні правові та організаційні засади здійснення екологічного аудиту визначаються Законом України від 24 червня 2004 року[1], положення якого поширюються на всіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та видів діяльності. Цей закон спрямований на підвищення екологічної обґрунтованості та ефективності діяльності суб'єктів господарювання.

[1] Офіційний вісник України. – 2004. – № 29. – Ст. 1948.

Розділ IX

Відповідальність за порушення екологічного законодавства (загальні положення)

§ 1. Поняття і функції відповідальності за порушення екологічного законодавства

Відповідальність за порушення екологічного законодавства — це різновид юридичної відповідальності, яка полягає в покладенні на винну особу специфічного обов'язку зазнавати відповідних обмежень особистого чи майнового характеру за вчинене правопорушення відповідно до санкції порушеної норми права.

Під юридичною відповідальністю за порушення екологічного законодавства, тобто за екологічні правопорушення, слід розуміти відносини між державою в особі уповноважених органів у галузі охорони навколишнього природного середовища, правоохоронних органів, інших уповноважених суб'єктів і особою (фізичною чи юридичною), яка вчинила екологічне правопорушення, по застосуванню до порушника відповідного покарання. Сутність такої відповідальності полягає в несприятливих для порушника екологічних вимог наслідках у межах, установлених екологічним законодавством за правопорушення в галузі екології. Так, згідно з Конституцією України (ст. 66) кожен зобов'язаний не завдавати шкоди природі. Невиконання цього конституційного обов'язку тягне за собою для винної особи несприятливі наслідки правового характеру.

Відповідальність за порушення екологічного законодавства є важливою складовою правового забезпечення екологічної безпеки, раціонального природокористування, відтворення екологічних об'єктів та охорони навколишнього природного середовища. Шляхом її застосування реалізується державний примус до виконання екологічних вимог. При цьому слід зазначити, що вона не є єдиним інструментом в механізмі забезпечення раціонального природокористування і охорони довкілля. З урахуванням специфіки і характеру цього механізму аналогічну роль виконують також екологічний контроль, державна екологічна експертиза тощо. Відповідальність за порушення екологічного законодавства завжди пов'язана з не-

гативними правовими наслідками як результатом неправомірних дій винної особи.

У тих випадках, коли, наприклад, при вилученні (викупі) об'єктів природи в користувачів чи власників для державних або громадських потреб цим суб'єктам завдано збитків, питання про відповідальність не виникає. Тут мають місце гарантії захисту порушених прав правомірними діями уповноважених державних органів, а не юридична відповідальність.

Відповідальність за порушення екологічного законодавства треба відрізняти і від певних економічних форм впливу на поведінку носіїв екологічних прав, передбачених екологічним законодавством. У даному разі йдеться, наприклад, про плату за забруднення навколишнього середовища в межах встановлених нормативів. Безперечно, що тут теж виникають певні несприятливі економічні наслідки для суб'єкта, але такі дії закон не вважає правопорушенням. Якщо ж суб'єктом буде допущене понаднормативне забруднення в зазначеній сфері, він має бути притягнутий до юридичної відповідальності.

Відповідальність за порушення екологічного законодавства полягає в застосуванні до порушників уповноваженими органами і посадовими особами заходів примусового впливу. Такі заходи застосовуються за порушення права власності на природні ресурси та права природокористування, суб'єктивних прав власників природних ресурсів і природокористувачів, недотримання власниками природних ресурсів і природокористувачами покладених на них обов'язків, порушення правил раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища тощо. Серед негативних правових наслідків названих порушень розрізняють також примусове припинення права власності на природні ресурси або права природокористування. Крім того, законом передбачені дисциплінарні стягнення, адміністративні і кримінальні санкції, відшкодування збитків, заподіяних порушенням екологічного законодавства.

Юридична відповідальність у галузі екології має на меті покарання винних, припинення і попередження порушень законодавства в галузі природокористування і охорони навколишнього природного середовища, а також поновлення порушених прав власників природних ресурсів і природокористувачів, відновлення якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

Юридична відповідальність за порушення екологічного законодавства виконує важливі функції:

– стимулюючу на дотримання норм екологічного законодавства та забезпечення екологічної безпеки;

– компенсаційну, спрямовану на відшкодування збитків та втрат у сфері екології;

– превентивну, що забезпечує попередження нових правопорушень;

– каральну, яка полягає в карі особи, винної у вчиненні екологічного правопорушення.

Відповідальність за порушення екологічного законодавства розглядають у трьох різних, але взаємопов'язаних значеннях: по-перше, як державний примус до виконання вимог, закріплених чинним законодавством; по-друге, як правовідношення, яке реалізується в межах правоохоронних правовідносин, що виникають між державою в особі її органів і правопорушником, по-третє, як правовий інститут, що включає сукупність правових норм, які закріплюють види, засоби і порядок застосування уповноваженими державними органами примусових заходів впливу на правопорушників.

Відповідальність за порушення екологічного законодавства є міжгалузевим інститутом. Вона реалізується через застосування всіх традиційних видів відповідальності (кримінальної, адміністративної, цивільно-правової і дисциплінарної). Специфіка застосування відповідальності за порушення еколого-правових вимог при використання кожного природного об'єкта викладається в Особливій частині цього підручника.

§ 2. Екологічні правопорушення як підстава відповідальності та їх класифікація

Підставою для застосування юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства є порушення, вчинені в галузі природокористування, відтворення природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища, тобто екологічні правопорушення. Вони законодавчо виокремлені як самостійні правопорушення. Так, у ст. 70 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» назване екологічне правопорушення і екологічний злочин. Проте в законодавстві поки що не розкривається поняття даного правопорушення. Гадаємо, що під екологічним правопорушенням слід розуміти винну, протиправну дію (бездіяльність), що порушує встановлений державою правопорядок, права і обов'яз-

ки громадян і організацій у сфері раціонального використання природних ресурсів, їх відтворення і охорони навколишнього природного середовища, за вчинення якої законом передбачена юридична відповідальність. Звісно, ця форма загального поняття екологічного правопорушення набуває специфічних рис при притягненні особи до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової чи дисциплінарної відповідальності.

Зміст екологічного правопорушення становлять дії або бездіяльність, які суперечать вимогам еколого-правових норм. Практично це винне, протиправне, екологічно небезпечне чи екологічно шкідливе діяння, яке зазіхає на встановлений порядок у сфері екологічної безпеки, природокористування, охорони навколишнього природного середовища.

Екологічне правопорушення характеризується в першу чергу такими рисами, як екологічна спрямованість, екологічна небезпека, екологічна протиправність.

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

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

Будь-яке екологічне правопорушення за своїми об'єктивними властивостями становить протиправну дію особи (фізичної або юридичної), яка здійснюється шляхом дії або бездіяльності. Екологічна протиправність дії означає невідповідність її вимогам правових норм у галузі екології. Вона полягає в повному або частковому невиконанні вимог, ігноруванні правил, закріплених нормами екологічного законодавства. При цьому слід мати на увазі, що протиправність екологічного правопорушення означає як невиконання норм законів у галузі екології, так і невиконання чинних підзаконних актів. В останньому випадку йдеться також і про норми, прийняті на локальному рівні правової регламентації. Порушення нормативних актів у галузі екології можуть виявлятися у формі активних дій (самовільне використання природних ресурсів, порушення строків внесення платежів за використання природних ресурсів і забруднення навколишнього природного середовища тощо), так і у формі бездіяльності (скажімо, невжиття заходів по попередженню і ліквідації екологічних наслідків та іншого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище тощо).

Оскільки екологічне законодавство закріплює складну і багатогранну систему вимог щодо екологічної безпеки, раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища, то порушення вказаних вимог і правил характеризується видовою різноманітністю. Залежно від того, в якій сфері вчинене екологічне правопорушення, можна розрізняти земельні, лісові, гірничі, атмосферо-повітряні та інші екологічні правопорушення.

Екологічним правопорушенням властиві й інші спільні ознаки: об'єкт, суб'єкт, вина правопорушника, наявність причинного зв'язку між протиправною поведінкою суб'єкта та її наслідками. У ряді випадків обов'язковою ознакою є наявність завданих збитків.

Одним з основних елементів складу екологічного правопорушення є об'єкт протиправного посягання. Вирізняють загальний і спеціальний об'єкти. Загальний об'єкт екологічних правопорушень — це визначений і закріплений законом екологічний правопорядок. Його основу становить суспільне ставлення до екологічної безпеки, раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища. Будь-яке посягання на цей правопорядок є протиправним.

Загальний об'єкт екологічних правопорушень диференціюється на спеціальні об'єкти. Це обумовлено комплексним характером суспільних відносин, пов'язаних з використанням природних ресурсів і охороною навколишнього природного середовища. Як спеціальні об'єкти екологічних правопорушень можна виокремити групи однорідних суспільних відносин, наприклад щодо охорони і раціонального використання землі, вод, надр, тваринного і рослинного світу, атмосферного повітря тощо.

Важливим елементом складу екологічних правопорушень є їх суб'єкти. Ними можуть бути як окремі громадяни і посадові особи, так і підприємства, установи і організації — юридичні особи. Правопорушниками в галузі екології можуть бути і державні органи управління чи органи місцевого самоврядування, які, наприклад, незаконно розпоряджаються природними ресурсами, порушують встановлений порядок передачі природних ресурсів у власність або надання їх у користування. Суб'єкти екологічних правопорушень — фізичні і юридичні особи — не обов'язково повинні бути власниками природних ресурсів чи природокористувачами або взагалі носіями екологічних прав. Екологічні правопорушення можливі, наприклад, з боку проектних організацій, які розробляють проекти розташування і будівництва об'єктів, містобудівну документацію тощо.

У певних випадках юридичну відповідальність несуть як вітчизняні, так і іноземні фізичні і юридичні особи. До суб'єктів екологічних правопорушень належать і створені в Україні спільні підприємства, міжнародні об'єднання, організації, фірми тощо.

Громадянин як суб'єкт екологічного правопорушення повинен досягти, за загальним правилом, 16-річного віку і на момент вчинення неправомірних дій бути дієздатним.

Обов'язковою ознакою екологічних правопорушень є причинний зв'язок між протиправними діями (або бездіяльністю) і наслідками, що настали (наприклад, завданими збитками або реальною загрозою їх заподіяння). При відсутності такого зв'язку сам факт заподіяння збитків природному середовищу в цілому або окремим його компонентам не можна визнати правопорушенням, вчиненим конкретною особою.

Із суб'єктивного боку екологічне правопорушення характеризується наявністю вини. Відповідальність суб'єкта без вини можлива лише в разі, коли шкода завдається джерелом підвищеної небезпеки, а також в інших випадках, прямо передбачених законодавством. Так, згідно зі ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» особи, які володіють джерелом підвищеної екологічної небезпеки, зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду громадянам та юридичним особам, якщо не доведуть, що ця шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ або навмисних дій потерпілих.

Окремі екологічні правопорушення можуть вчинятися лише навмисно, наприклад незаконне полювання, нецільове використання природних ресурсів тощо. Деякі правопорушення в зазначеній галузі можуть бути вчинені як умисно, так і з необережності (наприклад, порушення вимог пожежної безпеки в лісах та ін.).

Необхідною ознакою екологічного правопорушення в ряді випадків є наявність шкоди, збитків або реальна загроза їх настання. Шкода, завдана в результаті екологічних правопорушень, полягає у знищенні або пошкодженні окремих природних ресурсів, комплексів, виснаженні природних об'єктів, а також у забрудненні або засмічуванні природного середовища або окремих його компонентів, які перебувають у власності чи користуванні суб'єкта або ж під охороною держави (скажімо, коли йдеться про природно-заповідні території).

Під зазначеною шкодою в правовому аспекті розуміють ті негативні наслідки дії або бездіяльності, яких за сучасних умов можна було б уникнути, не порушуючи екологічних зв'язків та існую-

чого співвідношення економічних і екологічних інтересів суспільства.

Шкода має об'єктом свого посягання насамперед майнові права і інтереси суб'єкта (власника природних ресурсів або природокористувача), тобто їй притаманний майновий характер. Але вона може завдаватись і безпосередньо навколишньому природному середовищу. Така шкода пов'язана з погіршенням якісного стану навколишнього природного середовища. У тих випадках, коли має місце заподіяння шкоди об'єктам природи, що перебувають у власності держави, фактично поєднуються економічні, господарські збитки і екологічна шкода, які обумовлюють зниження природних якостей об'єкта та зниження його економічної, майнової цінності.

Щоб виступати підставою юридичної відповідальності, екологічне правопорушення повинно бути належним чином виявлено і зафіксовано. Цю функцію здійснюють уповноважені державні органи і посадові особи.

Чинним законодавством *екологічні правопорушення фактично розглядаються як посягання на права власників природних ресурсів, як порушення громадського правопорядку і т. ін.* Проте всі вони об'єднуються однією суттєво важливою ознакою — негативним впливом на стан природного середовища, тобто мають екологічну спрямованість. Саме в цьому і полягає особливість екологічних правопорушень.

За своїм складом екологічні правопорушення є неоднорідними і можуть бути класифіковані. Так, якщо в основу класифікації екологічних правопорушень буде покладено вид відповідальності, характер застосованих санкцій, то можна розрізняти кримінальні злочини, адміністративні проступки, дисциплінарні і цивільно-правові правопорушення. Наявність такої класифікації пов'язана з тим, що екологічне право як самостійна галузь права не містить усього комплексу правових санкцій, які застосовуються до суб'єктів екологічних правопорушень. Тому для боротьби з цими правопорушеннями воно використовує ті санкції, які містяться в інших галузях сучасного права, зокрема у кримінальному, цивільному, адміністративному, трудовому та ін. Проте для застосування зазначених санкцій необхідно, щоб порушення екологічного законодавства одночасно виступало і як порушення правових норм відповідних галузей права.

Перелік екологічних правопорушень досить широкий. В узагальненій формі екологічні правопорушення сформульовані і закріплені в ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також у галузевому пересурсовому за-

конодавстві. Але цей перелік не вичерпує усієї різноманітності екологічних правопорушень, які трапляються на практиці або потенційно можливі.

Кожен вид екологічних правопорушень характеризується притаманними йому специфічними ознаками і властивостями. Так, з урахуванням суб'єктного складу можна виокремити три види екологічних правопорушень: 1) вчинені власниками природних ресурсів; 2) вчинені природокористувачами; 3) вчинені особами, які не є власниками природних ресурсів або природокористувачами.

Окреме місце належить екологічним правопорушенням, пов'язаним, наприклад, з порушенням суб'єктивних прав власників природних ресурсів (права володіння, права користування і права розпорядження) і із завданням шкоди, збитків самим об'єктам права власності. Найпоширенішим правопорушенням першого різновиду є незаконні угоди з природними ресурсами, а також самовільне їх використання. Серед другого різновиду екологічних правопорушень перше місце як критерій має посісти стан об'єкта природи (його знищення, псування, погіршення).

Класифікувати екологічні правопорушення можна за об'єктом посягання на земельні, водні, гірничі, лісові та ін. Ця класифікація має практичну спрямованість і використовується, наприклад, для розробки збірників нормативних актів, характеристики напрямків правової охорони навколишнього середовища тощо.

У випадку ж виділення за об'єктом посягання групи однорідних екологічних правопорушень і конкретизації видів правової поведінки має місце подальша класифікація. Такий поділ, доповнений іншими ознаками, наприклад предметом посягання, дає змогу виокремити такі узагальнені екологічні правопорушення:

1) протиправне знищення і пошкодження природних ресурсів (наприклад, забруднення і засмічення вод, знищення або пошкодження лісу, лісових культур, пошкодження сільськогосподарських та інших земель);

2) погіршення об'єктів навколишнього природного середовища (наприклад, вибіркова розробка багатих родовищ корисних копалин, яка призводить до необґрунтованих втрат балансових запасів корисних копалин тощо);

3) порушення правил передачі у власність, надання в користування природних об'єктів, пов'язаних з можливим заподіянням шкоди довкіллю (наприклад, введення в експлуатацію підприємств та інших об'єктів без споруд, які запобігають забрудненню і засміченню вод);

4) бездіяльність, невиконання правил (скажімо, невиконання правил охорони надр);

5) використання природних ресурсів з корисливих мотивів (незаконне збирання дикорослих рослин тощо).

Можлива й інша класифікація екологічних правопорушень залежно від мети та критерію, який буде покладено в основу класифікації.

§ 3. Види юридичної відповідальності за екологічні правопорушення

Екологічні правопорушення тягнуть за собою юридичну відповідальність винних суб'єктів.

Вчинення екологічного правопорушення — фактично єдина підстава юридичної відповідальності. Але неодмінною умовою для притягнення до відповідальності повинна бути також наявність у законі прямої вказівки про застосування відповідних заходів впливу до правопорушника, тобто правовою підставою юридичної відповідальності є правові норми, які закріплюють у галузі екології санкції за недотримання або порушення цих обов'язків.

В основу класифікації юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства покладено характер конкретної санкції, яка застосовується за вчинення правопорушення. Згідно з цим критерієм вона поділяється на: кримінальну, адміністративну, цивільно-правову і дисциплінарну.

Фізичні і юридичні особи, винні в порушенні екологічного законодавства, притягуються у встановлених законом порядку і випадках до відповідальності.

Стосовно кожного з названих вище видів юридичної відповідальності санкції за екологічні правопорушення і порядок їх застосування мають свою специфіку.

Певні особливості властиві насамперед цивільно-правовій відповідальності. На підприємства, установи, організації і громадян Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 68) і пересурсові кодекси покладають обов'язок відшкодовувати збитки, завдані ними внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, у порядку і розмірах, визначених законодавством України. При цьому в законодавстві підкреслюється, що застосування заходів дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності не звільняє винних від компенсації шкоди, завданої забрудненням нав-

колишнього природного середовища і погіршенням якості природних ресурсів. Це означає, що винні особи несуть цивільно-правову відповідальність незалежно від їх притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності за порушення екологічного законодавства у встановлених законом випадках.

Сутність цивільно-правової відповідальності за порушення екологічного законодавства полягає в покладенні на особу, винну у вчиненні екологічного правопорушення, несприятливих майнових наслідків (санкцій).

Крім загальних умов настання юридичної відповідальності необхідною умовою цивільно-правової відповідальності в галузі екології виступає неправомірність дій громадянина або юридичної особи, наслідком яких є майнова шкода (здоров'ю людей, майну, природним ресурсам тощо). При відсутності такої шкоди питання про цивільно-правову відповідальність не виникає.

Застосування цивільно-правової відповідальності за екологічні правопорушення характеризується передусім тим, що, крім збитків, які виражені у грошовій формі, в результаті неправомірних дій можливе завдання екологічної шкоди. Поняття екологічної шкоди в науці поки що недостатньо розроблено. Але сутність її зводиться головним чином до певного погіршення якісного стану навколишнього середовища[1].

Закон « Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає, що шкода, завдана в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації, за загальним правилом, у повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення і незалежно від плати за забруднення навколишнього природного середовища і погіршення якості природних ресурсів.

Правовою основою юридичної відповідальності в зазначеній сфері є положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», відповідні статті поресурсових кодексів, законів, а також норми спеціальних нормативних актів. Але зазначені закони і поресурсові кодекси безпосередньо не визначають засобів цивільно–правової відповідальності за порушення екологічного законодавства. У них містяться лише посилання на спеціальне законодавство.

Суттєвою особливістю, специфічною рисою цивільно-правової відповідальності є порядок визначення розміру шкоди, завданої по-

[1] Див.: *Розовский Б. Г.* Правовое стимулирование рационального природопользования. – К., 1981. – С. 3–45.

рушенням екологічного законодавства, який встановлено спеціальними нормативними актами.

Дотримання такого порядку теж не завжди забезпечує повне відшкодування збитків, завданих порушенням законодавства про охорону природи, тому застосовуються такси, спеціальні методики тощо.

У спеціальному законодавстві, яке стосується окремих видів природних ресурсів, питання про конкретні умови, розміри відшкодування збитків детально врегульовані, визначено також коло осіб, які можуть заявляти позовні вимоги.

Загальні ж принципи цивільно-правової відповідальності закріплені цивільним законодавством. Щодо відносин по використанню природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища норми цивільного законодавства застосовуються субсидіарно, якщо ці відносини не регулюються спеціальним законодавством (ст. 9 Цивільного кодексу України).

Коли ж порушенням екологічного законодавства шкоду завдано спільними діями декількох осіб, вона відшкодовується ними в солідарному порядку. В окремих випадках за рішенням суду можливе покладання на винних відшкодування збитків у натурі, якщо це буде відповідати інтересам позивача і забезпечить повне відшкодування завданих збитків.

Цивільним законодавством передбачена можливість відшкодування не тільки майнових збитків, але й моральних. Моральні збитки — це фізичні або моральні страждання, завдані неправомірними діями. Отже, не виключається відповідальність за завдання моральної шкоди і в галузі екології, але вона, як відомо, буде мати в цій галузі обмежене застосування.

Посадові особи та інші працівники, з вини яких організації й установи зазнали витрат, пов'язаних з їх відшкодуванням, несуть матеріальну відповідальність у встановленому законом порядку.

Із засобами цивільно-правової відповідальності за правопорушення в галузі екології пов'язані засоби адміністративної відповідальності. Остання має самостійний характер. Відповідно до ст. 70 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначення складу екологічних правопорушень і порядок притягнення до адміністративної відповідальності за їх вчинення визначаються Кодексом України про адміністративні правопорушення, який екологічним проступкам присвячує цілу главу.

Адміністративна відповідальність, як правило, буває пов'язана із застосуванням уповноваженими органами і посадовими особами

адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку в галузі екологічної безпеки, природокористування і охорони навколишнього природного середовища. Ця відповідальність є оперативним засобом впливу на правопорушників, бо застосовується в адміністративному, інколи — в судовому порядку і для її застосування не потрібні підрахунки збитків. Вона покладається на винних осіб лише за ті проступки, які не є суспільно небезпечними і передбачені чинним адміністративним законодавством. Адміністративні заходи впливу на правопорушників стимулюють дотримання ними природоохоронних вимог і правил.

Відповідно до адміністративного законодавства за вчинення екологічного правопорушення застосовується одне з таких стягнень: штраф, попередження, конфіскація предметів, які були знаряддям правопорушення або безпосередніми об'єктами правопорушення, позбавлення права вести діяльність, пов'язану з деякими видами експлуатації природних ресурсів і охорони природи.

За порушення екологічного законодавства можлива кримінальна відповідальність. Вона передбачена чинним Кримінальним кодексом і застосовується тільки судами за вчинення суспільно небезпечних екологічних правопорушень, тобто злочинів. Відповідні статті, якими встановлена кримінальна відповідальність за конкретні порушення екологічного законодавства, зосереджені в розділі 9 «Злочини проти довкілля» Кримінального кодексу України. Серед цих злочинів розрізняються злочини проти екологічної безпеки, у сфері землевикористання, охорони надр, атмосферного повітря, у сфері охорони водних ресурсів, лісовикористання, захисту рослинного і тваринного світу та ін.

Порушення одних і тих же правил природокористування і охорони навколишнього середовища або вчинення аналогічних протиправних дій тягнуть за собою в одних випадках кримінальну, в інших — адміністративну відповідальність. Розмежувальним критерієм злочинів і адміністративних проступків виступає ступінь суспільної небезпеки. Крім того, враховуються також конкретні обставини правопорушень: вид і розмір завданої шкоди, конкретні наслідки тощо.

У тих випадках, коли за екологічні правопорушення не настає ні кримінальна, ні адміністративна відповідальність, можливе настання дисциплінарної відповідальності. Вона застосовується на підставі загальних норм трудового законодавства за дисциплінарні проступки екологічного характеру. Суб'єктами цієї відповідальності є працівники підприємств, установ і організацій, а також відповідні посадові особи.

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Розділ X

Право землевикористання

§ 1. Загальна характеристика права землевикористання

Розглянуті в Загальній частині екологічного права питання, пов'язані з характеристикою права природокористування, дають певне уявлення про правову регламентацію відносин щодо забезпечення раціонального використання та охорони всіх природних ресурсів. Водночас кожен з них посідає своє відносно самостійне місце в межах довкілля.

З урахуванням того, що кожний окремо взятий об'єкт природи виконує специфічні функції при задоволенні потреб людини, виникає необхідність диференційного підходу до правового регулювання використання того чи іншого природного об'єкта та його охорони. Це пов'язано з особливостями, які випливають із фізичних та інших специфічних ознак конкретних об'єктів природи.

Відомо, що основу взаємозв'язку між людиною і природним середовищем становить процес праці. Цей взаємозв'язок стає особливо важливим, коли йдеться про виробниче використання земель, наприклад для сільськогосподарських та несільськогосподарських цілей. Свій безпосередній зміст він реалізує в межах раціональності землевикористання.

Термін «землевикористання» слід відрізняти від традиційного терміна «землекористування». Останній вживається у двох аспектах: як один із елементів (правомочностей) права власності на землі і як самостійний правовий інститут — постійного користування земельною ділянкою.

Право землевикористання — один із найважливіших самостійних видів права природокористування. Домінуюче місце цього різновиду права природокористування серед суміжних різновидів (водокористування, лісокористування, надрокористування та ін.) обумовлене тим, що його об'єктом виступає земля, яка, будучи

об'єктом природи, виконує різні функції: екологічні, політичні, соціальні, державно-правові та ін. Цінність цього об'єкта природи полягає в невичерпності його властивостей та характеристик для задоволення матеріальних, духовних, естетичних, пізнавальних, оздоровчо-лікувальних, рекреаційних, оздоровчо-культурних та інших потреб.

Земля є основою формування природних та природно-антропологічних ландшафтів, виступає матеріально-просторовою базою України, підвалиною її незалежності, суверенітету, територіальної цілісності і національної безпеки, основою реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій держави, здійснення державної влади та ін.

Еколого-правові норми регулюють суспільні земельні відносини, які формуються щодо землі як об'єкта природи. Саме в межах цих земельних відносин, які є різновидом екологічних, найбільш рельєфно проявляється екологічний фактор, яким характеризується земля.

Роль зазначеного фактора в сучасних умовах зростає. Так, Законом України від 21 вересня 2000 року затверджена Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі (екомережі) України на 2000–2015 роки[1], якою передбачаються зміни в структурі земельного фонду України, що стосуються віднесення на підставі обґрунтування екологічної безпеки та економічної доцільності частини земель господарського використання до категорій, що підлягають особливій охороні з відтворенням притаманного їм різноманіття природних ландшафтів.

Закон України від 24 червня 2004 року «Про екологічну мережу України»[2] присвячений регулюванню відносин, пов'язаних з формуванням, збереженням та раціональним, невиснажливим використанням екологічної мережі як однієї з найважливіших передумов забезпечення сталого, екологічно збалансованого розвитку України, охорони навколишнього природного середовища, задоволення сучасних та перспективних економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства.

Згідно із законодавством екомережа являє собою єдину територіальну систему, яка утворюється шляхом поєднання територій і об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, що мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища. До її складових структурних елементів крім територій та об'єктів природно-заповідного фонду включаються землі водно-

[1] Офіційний вісник України. – 2000. – № 43. – Ст. 1817.
[2] Там само. – 2004. – № 29. – Ст. 1950.

го та лісового фондів; оздоровчого та рекреаційного призначення; земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України; території, які є місцями перебування чи зростання видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України; частково землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання (пасовища, сіножаті, луки тощо) та радіоактивно забруднені землі, що не використовуються і підлягають окремій охороні.

Використання об'єктів екомережі прямо чи опосередковано пов'язане із землевикористанням. У цьому разі формуються відносно самостійні земельні відносини, зміст яких характеризується екологічною спрямованістю.

Разом з тим, земельні відносини можуть виникати при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу та ін. Це друга група еколого-земельних відносин, виникнення яких пов'язане з використанням інших об'єктів природи, нерозривно пов'язаних із землею. Особливість цих відносин полягає в тому, що їх регламентація здійснюється не тільки Земельним кодексом, а й іншими пересурсовими нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний світ та ін. Єдиною умовою правової регламентації в цьому разі згідно зі ст. 3 Земельного кодексу є те, щоб відповідні нормативно-правові акти не суперечили нормам Земельного кодексу України.

Саме спеціальні нормативно-правові (пересурсові) акти відображають особливості правового регулювання земельних відносин, що виникають при використанні інших природних ресурсів.

Йдеться передусім про забезпечення використання земель відповідно до принципів, закріплених у чинному земельному законодавстві.

Сутність сучасного права землевикористання в екологічному аспекті полягає в тому, що воно повинно бути екологозбалансованим і здійснюватися на певних принципах. Одним з таких принципів є поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва.

Використання землі як територіального базису означає, що її експлуатація пов'язана із здійсненням будь-якої діяльності людини.

Принцип використання землі як основного засобу виробництва стосується насамперед земель сільськогосподарського призначення та земель лісового фонду. Відповідні правові приписи закріплені в гл. 5 Земельного кодексу України.

Нарешті, принцип використання землі як природного ресурсу знайшов своє закріплення у ряді статей Земельного кодексу. Так, ст. 19 Кодексу за основним цільовим призначенням виокремлює самостійні категорії земель. Земельний кодекс (гл. 7,8 і 9) закріплює правовий режим земель природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного призначення та деяких інших земель як об'єктів природи (наприклад, земель лісового та водного фондів тощо).

Самостійне значення для права землевикористання має принцип забезпечення раціонального використання та охорони земель як один з основних принципів земельного законодавства.

Сучасне землевикористання характеризується ще й тим, що при його здійсненні має бути реалізований принцип пріоритету вимог екологічної безпеки. Це один з найголовніших принципів еколого-правового регулювання.

Екологічна безпека як юридична категорія в літературі розглядається як складова частина національної і транснаціональної безпеки. Вона являє собою такий стан розвитку суспільних правовідносин і відповідних їм правових зв'язків, за якою система правових норм, інших державно-правових і соціальних засобів гарантує захищеність права громадян на безпечне довкілля, життя і здоров'я, забезпечує регулювання здійснення екологічно небезпечної діяльності і попередження погіршення стану довкілля та інших наслідків, небезпечних для життя і здоров'я особи, суспільства і держави, яка потребує чіткого закріплення в чинному законодавстві[1].

Право землевикористання в багатьох випадках виступає обов'язковою основою здійснення інших видів природокористування. Так, наявність у суб'єкта прав на конкретну земельну ділянку згідно зі ст. 95 Земельного кодексу створює можливість використовувати у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини (місцевого значення), торф, лісові угіддя, водні об'єкти, а також інші властивості землі. У цих випадках використання інших природних об'єктів здійснюється згідно з правовими приписами відповідних пересурсових кодексів і законів (наприклад, ст. 23 Кодексу України про надра, ст. 9 Лісового кодексу України, ст. 43 Водного кодексу України).

Право землевикористання — це юридично забезпечена можливість отримання чи видобування корисних властивостей землі або доходів з відповідних земельних ділянок у процесі їх безпосередньої експлуатації з дотриманням відповідних правил їх охорони.

---

[1] Див.: Екологічне право. Повний академічний курс / За ред. В.І. Андрейцева. – К.,2001. – С. 32.

§ 2. Правова класифікація видів права землевикористання

Право землевикористання — складна правова категорія, вона характеризується видовою різноманітністю. Класифікація цього права ґрунтується на суттєво важливих ознаках, які відбивають схожість або відмінність його окремих видів.

Для права землевикористання як права безпосередньої експлуатації землі такою ознакою передусім є конкретне цільове призначення земельної ділянки (вирощування сільськогосподарських чи інших культур, зведення будівель та споруд тощо).

Відомо, що використання землі базується на двох правових титулах: праві власності на земельну ділянку та праві землевикористання. Останнє полягає у правомочностях суб'єкта на володіння та користування земельною ділянкою. На відміну від користування землею, яке ґрунтується на праві власності і здійснюється безпосередньо самим власником земельної ділянки, використання землі землекористувачами на основі надання їм земельних ділянок має похідний і залежний характер. Але його сутність і в першому, і в другому випадках залишається незмінною і полягає у вилученні корисних властивостей суб'єктом із земельної ділянки.

Право землевикористання як сукупність правових норм підрозділяється на види не тільки відповідно до основного цільового призначення земельної ділянки, але й із врахуванням суб'єкта цього права. Саме єдністю цих двох моментів визначаються особливості головного змісту того чи іншого виду права землевикористання. У разі ж конкретизації основного цільового призначення та диференціації суб'єкта земелевикористання як родового поняття має місце подальша класифікація, тобто розподілення видів землевикористання на підвиди.

У процесі здійснення земельної реформи важливого значення набувають законодавчо закріплені такі самостійні види права землевикористання, як постійне, орендне та концесійне.

Сутність права постійного користування земельною ділянкою полягає у здійсненні права володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває в державній або комунальній власності, без встановлення строку. Це право можуть здійснювати лише дві категорії суб'єктів: а) підприємства, установи та організації, що належать до державної та комунальної власності; б) громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації.

Право оренди земельної ділянки — це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для проведення підприємницької та інших видів діяльності. Коло орендарів згідно із законом значно ширше порівняно із суб'єктами постійного користування землею. Відносини, пов'язані з орендою землі, регулюються не тільки Земельним кодексом, а й спеціальним Законом України «Про оренду землі» (в редакції від 2 жовтня 2003 року).

Нарешті, концесійне землевикористання як новий і самостійний різновид користування землею — це строкове і платне володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває в державній або комунальній власності, на підставі договору концесії. Слід зазначити, що земельно-правові приписи, які становлять інститут концесійного землевикористання, в сучасних умовах мають стимулювати розширення підприємницької діяльності, яка здійснюється на концесійних засадах.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» розрізняє загальне та спеціальне право природокористування. Оскільки право землевикористання є самостійним різновидом права природокористування, можна допустити, що основні моменти, які характеризують зазначену класифікацію, повною мірою стосуються і права землевикорстання. Разом з тим, слід зазначити, що тут є і певні особливості. Це передусім стосується загального землевикористання.

Чинний Земельний кодекс України прямо не виокремлює загального землевикористання. Але в окремих його нормах йдеться про «об'єкти загального користування» (ст. 38), землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо) (ст. 83) та ін.

Характерною ознакою загального землевикористання є те, що воно здійснюється необмеженим колом осіб безкоштовно і без спеціального на те дозволу. Наприклад, окремі землі в межах населених пунктів (вулиці, площі, дороги, парки, сквери, бульвари та ін.) використовуються як шляхи сполучення, для задоволення культурно-побутових, комунально-побутових потреб і доступні для використання всім без винятку особам. Ці особи не пов'язані між собою взаємними правами і обов'язками. Хоч виникнення загального землевикористання і не передбачає необхідності одержання спеціального дозволу, але межі і дозволені способи можливого здійснення такого права відомі, встановлені законом, а саме це право є досить визначеним.

На відміну від загального, відокремлене і спільне право землевикористання є спеціальним. Спеціальне право здійснюється, як правило, за плату за спеціальним дозволом.

Відокремленому праву властиве те, що відповідна земельна ділянка в установленому порядку закріплюється за певним землекористувачем. Таке землевикористання є переважним.

Характерною ж ознакою спільного землевикористання є те, що коло спільних користувачів встановлене в законодавстві чи в договорі. Ці землекористувачі стосовно один одного мають певні права і обов'язки, хоч водноас і залишаються автономними. Їх автономність полягає в тому, що права і обов'язки одного з них не є джерелом прав і обов'язків іншого. Використання землі спільними користувачами здійснюється без закріплення земельних ділянок за кожним з них. Таке користування виникає тоді, коли ділянка обслуговує єдиний об'єкт, який нерозривно пов'язаний із землею і належить кільком суб'єктам. Це користування породжує певні правові наслідки. Наприклад, Законом України «Про плату за землю» (ст.14) передбачено, що за земельну ділянку, на якій розташована будівля, що перебуває в користуванні кількох юридичних осіб або громадян, земельний податок нараховується кожному з них пропорційно тій частині площі будівлі, що перебуває в його користуванні.

Спільне землевикористання обумовлено неподільністю об'єкта, розташованого на одній земельній ділянці. Суб'єкти, використовуючи таку ділянку, не виступають як групові, тому що між ними немає ні сімейного, ні трудового, ні будь-якого іншого організаційного зв'язку.

Можна розрізняти також право господарського (виробничого і заповідного) землевикористання.

§ 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 законодавства (ст. 5 Земельного кодексу України).

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 чинного Земельного кодексу України.

Раціональне використання земель — історична категорія, яка була відома і раніше діючому законодавству. Так, відповідно до Земельного кодексу УРСР (1970) забезпечення раціонального землекористування визнавалося обов'язком землекористувачів.

Проблема раціонального землевикористання в сучасних умовах збагачується 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»[1], сьогодні вже певною мірою є недосконалим. У сучасних умовах раціональність землевикористання вже не можна пов'язувати лише з досягненням економічного ефекту. Швидке, за будь-яку екологічну ціну одержання власником економічного і фінансового ефекту не тільки не може бути нині показником раціонального землевикористання, а й у ряді випадків може створювати певну екологічну небезпеку. В сучасних умовах посилюються антропогенні фактори та активізується вплив людини на всі природні процеси. Це стосується і земелних ресурсів. За умов же, коли розширюється господарське використання земель, не заповідний режим, а їх охорона саме в процесі виробничого використання формують основний зміст проблеми раціонального землевикористання.

Введення в процесі реалізації земельної і аграрної реформ деякої частини земель в орбіту ринкових підприємницьких відносин створює певний конфлікт між економічними інтересами недержавного 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

[1] Див.: *Краснов Н. И.* Правовые проблемы рационального использования земли в СССР // Правовое и экономическое обеспечение рационального использования земель в социалистических странах. – Алма-Ата, 1984. – С. 8.

права. Ця обставина відрізняє його від цивільного права, за яким користування майном (навіть нерухомим) покладається на автономну волю суб'єкта права[1]. Що ж до використання земель, наприклад сільськогосподарського призначення, то воно означає не що інше, як трудову діяльність, яка є екологічно обґрунтованою і найбільш доцільною[2].

Конкретним змістом раціонального землевикористання є 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 те, 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 тільки нераціональне, але й незаконне. 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 є 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 як найповніше 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 підви-

[1] Див.: *Краснов Н. И.* Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель // Государство и право. – 1998. – № 4. – С. 43.

[2] Див.: *Титова Н. И.* Продовольственная проблема: земля, труд (правовые аспекты). – Львов: Вища школа, 1989. – С. 95–110.

щувати 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. Правові заходи охорони земель та інших природних ресурсів у процесі землевикористання

Від стану природних якостей земель безпосередньо залежить і стан інших об'єктів природи, всього довкілля, нарешті здоров'я людей.

Забезпечення належного стану земель пов'язане в першу чергу з їх охороною, яка здійснюється в тому числі і шляхом реалізації правових заходів. Охорона земель є не локальною, а загальносуспільною справою, оскільки вона забезпечує інтереси не лише безпосередньо тих суб'єктів, які використовують землі, а всього суспільства. У зв'язку з цим у Конституції України (ст. 14) знайшло своє закріплення положення про те, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави.

Землі можуть охоронятися як у комплексі з іншими природними ресурсами (наприклад, в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду), так і як окремий складовий елемент довкілля. У другому випадку питання охорони цього об'єкта природи врегульовано земельним законодавством. Зокрема, чинний Земельний кодекс України присвячує охороні земель спеціальний розділ, правові приписи якого знайшли свій розвиток та реалізацію в Законі України від 19 червня 2003 року «Про охорону земель».

Правова охорона земель являє собою систему врегульованих нормами права організаційних, економічних та інших спеціальних відносин щодо забезпечення раціонального використання земельного фонду країни, запобігання необґрунтованому вилученню земель із сільськогосподарського обороту, захисту земель від шкідливих антропогенних виливів, а також відтворення та підвищення родючості ґрунтів, продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого правового режиму земель природоохо-

ронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення[1].

У тому випадку, коли йдеться про охорону земель у комплексі з іншими природними ресурсами, мають на увазі особливості охорони земель у сукупності з іншими природними ресурсами.

У зв'язку з тим, що всі природні ресурси фактично є різною формою цільового використання земель, питання охорони та збереження окремих природних ресурсів так чи інакше пов'язане з охороною і використанням земель. Таке положення фактично обумовлене комплексним підходом до природокористування. Він базується на органічній єдності самої природи. Взаємозв'язок природних ресурсів у їх природному стані означає перш за все взаємозалежність якості і стану одного їх виду від стану інших видів.

З точки зору комплексного підходу природні ресурси не можна розглядати ізольовано один від одного і планувати їх охорону та використання, оскільки невідомо, які наслідки для майбутнього стану останніх спричиняє сучасна експлуатація кожного із них. Це в свою чергу висуває на порядок денний проблему розробки тенденцій розвитку сучасного законодавства про охорону як окремих, так і всіх разом взятих природних ресурсів. При цьому слід мати на увазі, що серед умов ефективності і дієвості законодавства про охорону природних ресурсів важливим є закріплення в ньому не тільки соціально-економічних, але й екологічних вимог, тобто вимог законів розвитку природи. При регулюванні земельних відносин необхідно враховувати екологічний зв'язок землі з іншими елементами природного комплексу і вплив землевикористання на навколишнє природне середовище.

Забезпечення охорони суміжних природних ресурсів при використанні земель із врахуванням органічного взаємозв'язку всіх природних об'єктів в єдиному біогеоценозі пов'язане з тим, що однією з правових форм реалізації цієї екологічної вимоги є право землевикористання. Саме цей інститут здатний забезпечити раціональне використання земель, їх охорону, а також охорону інших природних ресурсів. При цьому треба виходити із нерозривного взаємозв'язку і єдності використання і охорони земель у процесі їх безпосередньої експлуатації та включати в цю єдність і третій елемент — охорону суміжних природних ресурсів або охорону довкілля в цілому.

Землевикористання, з одного боку, повинно максимально задовольняти потреби людей, а з другого — забезпечувати охорону землі

[1] При вивченні земельного права програмою курсу передбачена спеціальна тема, присвячена правовій охороні земель.

як джерело задоволення цих потреб. В основу такого підходу покладений нерозривний зв'язок і єдність використання і охорони земель у процесі їх безпосередньої експлуатації. В цьому в зазначену єдність треба включати і третій елемент — охорону суміжних природних ресурсів.

Землевикористання як одна із форм взаємодії суспільства і природи повинна включати вимоги об'єктивно необхідного раціонального використання даного об'єкта природи, вимоги збереження якості цього об'єкта і вимоги враховувати екологічну взаємодію всіх об'єктів природи.

В літературі цілком справедливо зазначалося, що охорону природи неможливо забезпечити за межами відносин по використанню природних ресурсів, оскільки саме в цій сфері відбувається найбільш значний вплив на навколишнє середовище[1]. В той же час слід зазначити, що право землевикористання не є тією універсальною формою, яка забезпечує охорону земель у цілому. Коли антропогенний вплив на землю відбувається в результаті господарської діяльності, не пов'язаної безпосередньо із землевикористанням, охорона земель здійснюється в інших правових формах.

Охороні земель та суміжних природних ресурсів повинна сприяти екологізація земельно-правових приписів. Як слушно зазначав В.В.Петров, екологізація законодавства — це впровадження правил екологічного захисту до змісту норм, що регулюють господарську, рекреаційну та іншу діяльність, пов'язану тією чи іншою мірою із впливом на навколишнє середовище[2]. Будь-яка господарська діяльність, пов'язана із впливом на довкілля, в першу чергу передбачає користування землею чи іншими об'єктами природи у визначених законом цілях. У зв'язку з цим екологізація земельного законодавства полягає, по-перше, в існуванні і в подальшому розвитку норм про охорону земель, які використовуються, по-друге, в існуванні і розвитку норм про охорону суміжних природних об'єктів у процесі використання земель.

Закріплення і розвиток у праві землевикористання вимог охорони суміжних природних ресурсів має отримати свій конкретний прояв у формуванні відповідних конкретних обов'язків кожного землекористувача чи власника земельної ділянки.

Одним із аспектів екологізації права землевикористання є створення моделі поведінки суб'єкта, яка б одночасно включала раціо-

[1] Див., напр.: *Колбасов О. С.* Охрана природы // Советское государство и право. –1972. – № 2. – С.16 та ін.

[2] Див.: *Петров В. В.* Правовые проблемы экологии. – М. –1980. – С.126.

нальне використання земельної ділянки у встановлених в законі цілях і охорону цієї земельної ділянки. При цьому охорона може здійснюватися як у формі регулювання способу використання цього об'єкта природи, так і у формі покладення на суб'єкта додаткових обов'язків, обмежень чи заборон.

Вплив землевикористання на сучасну екологічну ситуацію в першу чергу обумовлений природними і економічними характеристиками землі як об'єкта природи. Відомо, що всі природні ресурси в єдиному біогеоценозі пов'язані між собою, але центральною, цементуючою ланкою є земля, яка виступає перш за все як територіальна база. Саме завдяки цьому фактору вона має безпосередній зв'язок з усіма іншими природними ресурсами: надрами, рослинним світом, водами та ін.

Природні якості землі, її економічна і соціальна роль визначають і основні функції земельного права. Серед них особливу роль виконує охоронна функція. Ця функція має своїм завданням охорону землі як об'єкта природи, об'єкта права власності, а також підвищення її якості і продуктивного використання в інтересах людини і суспільства.

Щодо взаємодії землі з іншими природними ресурсами охоронну функцію землі можна було б розширити, включивши до її складу не тільки завдання охорони землі, але й охорону всього довкілля у процесі організації і здійснення використання цих природних ресурсів.

В умовах науково-технічного прогресу вплив землевикористання на навколишнє середовище диктує необхідність визначення оптимального співвідношення між раціональними використанням землі і охороною навколишнього середовища в цілому.

Правове регулювання земельних відносин значною мірою передбачає і організацію господарської експлуатацію інших природних ресурсів.

Підсилення екологічної спрямованості інституту права землевикористання передбачає перш за все необхідність врахування при конструюванні прав і обов'язків землекористувачів тих негативних наслідків, які можуть мати місце при безпосередньому використанні землі, до інших природних ресурсів.

Розділ XI

Правове регулювання використання та охорони вод

§ 1. Поняття права водокористування. Загальна характеристика

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.

Так, річний стік України становить у середньому 83,5 млрд. куб. метрів, а в маловодні роки він зменшується до 48,8 млрд. куб. метрів. Нині в Україні в багатьох районах півдня відчувається дефіцит води, тому необхідно будівництво каналів і водосховищ. Основними джерелами води в Україні є Дніпро, а також Дністер, Тиса, Прут та ін. Велику роль у стані води і повноводдя великих річок відіграють їх притоки і малі річки. Наукові дослідження свідчать, що в Україні запаси води на душу населення менше в 15 разів, ніж у Росії, у 3,5 раза менше, ніж у Білорусії.

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 Водного кодексу України; далі — ВК України)[1]. Тому будь-яка господарська та інша діяльність суб'єктів повинна здійснюватися в межах норм права, встановлених державою.

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

Право водокористування має відповідні об'єкти, під якими розуміють сформовані природою або створені штучно елементи навколишнього середовища, де зосереджуються води (ст. 1 ВК України).

Об'єктом права виступає найчастіше відокремлена ділянка водного об'єкта, надана конкретному водокористувачу в користування для певної мети. Його індивідуалізуючими ознаками є місцерозташування і розміри водного об'єкта. Особливістю водних об'єктів є те, що їх розміри не нормуються в правовому порядку. Розміри визначаються в кожному конкретному випадку з урахуванням мети водокористування та інших факторів. До об'єктів права водокористування не належать води, які знаходяться в атмосфері, ґрунті, вода у живих тканинах, а також вода, відокремлена від природного середовища, наприклад, вода, яка потрапила з водоймища до водопроводів, резервуарів та інших ємностей, перетворюється на звичайну товарно-матеріальну цінність.

Конкретний перелік водних об'єктів наведено у ст. 3 ВК України, а саме: поверхневі води: природні водойоми (озера); водотоки (річки, струмки); штучні водойоми (водосховища, ставки) і канали; інші водні об'єкти; підземні води та джерела; внутрішні морські води та територіальне море. При цьому такий водний об'єкт, як річки, у свою чергу, підрозділяється на великі, середні і малі (ст. 79 ВК України).

Залежно від правового режиму водні об'єкти поділяються на водні об'єкти загальнодержавного і місцевого значення (ст. 5 ВК України). До водних об'єктів загальнодержавного значення належать: внутрішні морські води та територіальне море; підземні води, які є джерелами централізованого водопостачання; поверхневі води (озера, водосховища, річки, канали), що знаходяться і використовуються на території більш як однієї області, а також їх притоки всіх порядків; водні об'єкти в межах територій природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, а також віднесені до категорії лікувальних. До водних об'єктів місцевого значення належать поверхневі води, що знаходяться і використовуються в межах однієї області і які не віднесені до водних об'єктів загальнодержавного значення; підземні води, які не можуть бути джерелом централізованого водопостачання. 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 Водного кодексу 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.

Так, визначено, що збір за спеціальне водокористування справляється з метою стимулювання раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів і включає збір за використання води водних об'єктів та за скидання забруднюючих речовин. Розмір збору за використання води водних об'єктів визначається на основі нормативів збору, фактичних обсягів використаної води та встановлених лімітів на використання води. Розмір же збору за скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти визначається на основі нормативів збору, фактичного обсягу скидів забруднюючих речовин та встановлених лімітів скиду.

Усі зазначені збори спрямовуються на здійснення заходів щодо охорони вод, відтворення водних ресурсів і підтримання водних об'єктів у належному стані, а також на виконання робіт, пов'язаних з попередженням шкідливої дії вод і ліквідацією її наслідків.

§ 2. Види права водокористування

Класифікація права водокористування за видами здійснюється на підставі різних ознак: цільового призначення; суб'єктного складу; строків здійснення права; умов надання водних об'єктів у користування та ін. Головною класифікаційною ознакою поділу права водокористування на види є їх цільове використання. Згідно з Водним кодек-

сом 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 врахуванням 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 які включені до спеціального переліку[1]. 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.

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).

[1] ЗП України. – 1996. – № 21. – Ст. 584.

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 лісогосподарське водокористування.

Одним з цільових видів є спеціальне водокористування для потреб промисловості і гідроенергетики. Водокористувачі зобов'язані додержуватися встановлених умов цього водокористування, екологічних вимог, а також вживати заходів до скорочення витрат води, до припинення скидання стічних вод шляхом вдосконалення технологій виробництва і схем водопостачання (застосування безводних технологічних процесів, повітряного охолодження, зворотнього водопостачання та інші).

При цьому водокористуванні допускається витрачання питної води в межах лімітів, встановлених місцевими радами за погодженням з державними органами охорони навколишнього природного середовища. Для гідроенергетики лімітування води не передбачено.

У передбачених законодавством випадках (стихійні лиха, аварії та інші обставини, при перевитраті підприємством встановленого ліміту споживання води з водопроводів) місцеві ради мають право зменшувати або забороняти споживання для промислових цілей питної води в інтересах першочергового задоволення питних та побутових потреб населення. Основним завданням водокористування для потреб гідроенергетики є забезпечення спеціальних установок для одержання механічної або електричної енергії. Користування водними об'єктами для цих цілей повинно здійснюватися з урахуванням інтересів інших галузей народного господарства при додержанні комплексного використання вод.

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[1] (ст. 67 ВК України). Користування водними об'єктами для плавання на маломірних суднах (веслових, моторних човнах) дозволяється з дотриманням правил, що встановлюються відповідними радами за погодженням з державною інспекцією Регістру і безпеки судноплавства.

До своєрідного виду належать 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 частин[2]. 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.

---

[1] Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 1996 року № 640 // ЗП України. – 1996. – №13. – Ст. 364; Офіційний вісник України. – 2002. – № 27. – Ст. 1259; Офіційний вісник України. – 2003. – № 44. – Ст. 2310.

[2] Постанова Кабінету Міністрів України від 22 травня 1996 року // ЗП України. – 1996. – № 12. – Ст. 343.

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 виступають як фізичні, так і юридичні особи. Це водокористування 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 подовження строку водокористування на період відповідного строку короткострокового або довгострокового користування.

Використання водних об'єктів можливе і на умовах оренди (ст. 51 ВК України). Передача орендарем права на оренду водного об'єкта або його частини іншим суб'єктам ведення господарства забороняється. Право водокористування на умовах оренди оформлюється договором. Водокористувачі (орендарі) можуть дозволити іншим водокористувачам здійснювати спеціальне водокористування в порядку, встановленому 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 охорони вод та відтворення водних ресурсів і включає збір за використання води водних об'єктів та за скидання забруднюючих речовин.

§ 3. Підстави виникнення права водокористування

Право водокористування виникає за наявності певних юридичних фактів (дій, подій), які здійснюються суб'єктами даного права або відповідними органами в межах своєї компетенції або виникають через природні умови. Підставою для виникнення права загального водокористування є правомірні дії суб'єкта, передбачені водним законодавством. Це право реалізується як на об'єктах загального користування, так і на водних об'єктах, наданих у відокремлене користування. Як зазначено в ст. 47 ВК України, на водних об'єктах, наданих в оренду, загальне водокористування допускається на умовах, які встановлені водокористувачем за погодженням з органом, що надав водний об'єкт в оренду, 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. Зо-

крема, 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, Київським і Севастопольськими 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 України[1]. 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 знаходяться 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. Орен-

[1] Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 590.

дарями 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.

Слід також наголосити, що передача орендарем права на оренду водного об'єкта (його частини) іншим суб'єктам ведення господарства забороняється (ч. 2 ст. 51 ВК України).

Первинне водокористування (тобто користування суб'єктами, які мають власні водозабірні споруди і відповідне обладнання для забору води), якщо воно є спеціальним, також здійснюється на підставі дозволу, виданого відповідним компетентним органом. Вторинне водокористування здійснюється на умовах, встановлених угодою між вторинним і первинним водокористувачами.

Скид вторинним водокористувачем вод у водні об'єкти здійснюється на підставі дозволу на спеціальне водокористування.

§ 4. Права та обов'язки водокористувачів

Оскільки право водокористування розглядається і як правовий інститут, водокористувачі володіють певними правами і обов'язками. Перелік прав і обов'язків закріплено як у 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[1]. 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 виступає 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

[1] Див.: Право природопользования в СССР. – М., 1990. – С. 53.

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 та 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 охоро-

ни 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.

§ 5. Підстави припинення права спеціального водокористування

Право водокористування може бути припинено повністю або частково у випадках, передбачених чинним законодавством. Підстави припинення права водокористування можна поділити на безумовні і умовні. До безумовних належать ті юридичні факти, з якими закон пов'язує обов'язкове припинення права водокористування (ст. 55 ВК України). При умовних підставах припинення права водокористування передбачається можливість припинення права водокористування залежно від обставин, які потребують з'ясування. Так, здійснення права водокористування підприємствами, організаціями, установами і громадянами не відповідно до цільового призначення належить до умовних підстав припинення права водокористування.

Слід наголосити, що водне законодавство не передбачає підстав припинення права водокористування окремо для громадян і для підприємств, організацій і установ. Серед підстав припинення права водокористування слід розрізняти правомірні і противоправні юридичні факти. До правомірних належать: закінчення строку водокористування; якщо відпала потреба у водокористуванні; ліквідація

підприємств, установ чи організацій. До протиправних належать: порушення правил 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. Цей перелік не є вичерпним, оскільки законодавством України можуть бути передбачені й інші підстави припинення права спеціального водокористування. Так, відповідно до Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів від 10 серпня 1992 року[1] дозвіл на спеціальне використання водних ресурсів може бути анульовано органом, який його видав, також у випадках: різкого погіршення стану навколишнього природного середовища у процесі водокористування; якщо користувач не приступив протягом трьох років до користування водними ресурсами; використання водного ресурсу не за цільовим призначенням; надходження вимоги від органів державного санітарного нагляду та інших спеціально уповноважених органів державного нагляду.

Водним законодавством передбачена також заборона користування водними об'єктами, яка є однією з форм припинення права водокористування. Причому 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 во-

[1] ЗП України. – 1992. – Ст. 217 (зі змінами та доповненнями).

докористуванні; 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 встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 14 серпня 1996 року був затверджений Порядок відшкодування збитків, завданих водокористувачам припиненням права або зміною умов спеціального водокористування[1]. Згідно з цим Порядком збитки відшкодовуються юридичними та фізичними особами, дії яких призвели до припинення права або погіршення умов спеціального водокористування. До таких дій, зокрема, належать: порушення ними правил спеціального водокористування та охорони вод, що спричиняє порушення прав, наданих іншим водокористувачам; порушення правил охорони і користування водами для потреб гідроенергетики, водного та повітряного транспорту, що спричиняє порушення прав, наданих іншим водокористувачам; передача водогосподарських споруд іншим водокористувачам; визначення водного об'єкта таким, що має особливе державне значення, наукову, культурну чи лікувальну цінність; дії, що спричинили погіршення умов першочерго-

[1] ЗП України. – 1996. – № 16. – Ст. 453; Офіційний вісник України. – 2002. – № 4. – Ст. 136.

вого задоволення питних та господарсько-побутових потреб, та інші. 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, чиї 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.

§ 6. Правові заходи охорони вод

Під правовою охороною вод розуміють закріплену в законодавстві систему державних та суспільних 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[1], а також на ліквідацію негативних явищ і поліпшення стану вод[2].

Перелік основних водоохоронних заходів міститься у Водному кодексі України (розділ IV), який містить 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[3]); обмеження господарської діяльності в прибережних захисних смугах навколо водойом та на островах. На охорону водних ресурсів спрямовані і деякі заборонні

[1] Див.: *Гусев Р. К., Петров В. А.* Правовая охрана природы в СССР: Учебное пособие для вузов. – С.64.

[2] Див.: Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учебник / Под ред. Петрова В. В. – М., 1988. – С. 257–258.

[3] Порядок визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режим ведення господарської діяльності в них, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 8 травня 1996 року // ЗП України. – 1996. – № 10. – Ст. 318.

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 Водний кодекс 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 № 269[1]. 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 невідклад-

[1] ЗП України. – 1996. – № 8. – Ст. 241; Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 741.

них 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 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 сту-

пеня, що вода не може бути використана для водокористування. В 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.

§ 7. 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 випливає 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.).

При цьому збитки, завдані водним ресурсам, визначаються відповідно до розроблених методик. 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 року[1]. Слід зазначити, що при відшкодуванні збитків необхідно керуватися водним і іншим екологічним законодавством, а за необхідності, коли відсутні норми для підрахунку збитків у водному законодавстві, слід у субсидіарному порядку залучати норми цивільного законодавства.

[1] Бизнес. – 1995. – № 25–27.

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 в 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 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 плавучих засобів територіальних і внутрішніх вод України[1]. 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.

[1] ЗП України. – 1995. – № 9. – Ст. 235; Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 743.

Розділ XII

Право користування надрами

§ 1. Поняття, об'єкти і суб'єкти права користування надрами

Право користування надрами є різновидом права природокористування і має свої особливості. Його слід розглядати як об'єктивне та суб'єктивне право. Як об'єктивне право — це один із центральних інститутів гірничого права, тому що надра становлять виключну власність народу України і надаються тільки в користування (ст. 4 Кодексу про надра і далі — КпН України). Цей інститут включає сукупність правових норм, що регулюють правовий режим використання надр, підстави і порядок виникнення та припинення права користування надрами, основні права та обов'язки надрокористувачів.

Суб'єктивне право користування надрами становить належні конкретній особі правомочності щодо експлуатації надр.

Надра — це частина земної кори, що знаходиться під поверхнею суші та дном водойомищ і сягає глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння (ст. 1 КпН України). Це самостійний елемент природи, частина природного середовища. До надр відносять суцільні породи і породи, що знаходяться в рідкому або газоподібному стані, та ін. Вказана обставина визначає специфіку їх правового режиму. Правовий статус підземних споруд і виробіток визначається гірничим законодавством, оскільки вони становлять частину підземного простору. Інші аспекти їх правового режиму регулюються іншими галузями законодавства.

Всі надра включені до Державного фонду надр. Державний фонд надр включає ділянки надр, що використовуються, й ті, що не використовуються, у тому числі континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони. Складовою частиною державного фонду надр є родовища корисних копалин, у тому числі техногенні родовища корисних копалин.

Природні родовища корисних копалин — це сукупність мінеральних речовин у надрах, на поверхні землі, в джерелах вод та газів, на дні водоймищ, які за кількістю, якістю та умовами залягання є придатними для промислового використання. До техно-

генних родовищ корисних копалин належать місця, де накопичилися відходи видобутку, збагачення та переробки мінеральної сировини, запаси яких оцінені і мають промислове значення. Такі родовища можуть виникнути також внаслідок втрат при зберіганні, транспортуванні та використанні продуктів переробки мінеральної сировини.

Усі родовища корисних копалин, у тому числі техногенні, з запасами, оціненими як промислові, становлять державний фонд родовищ корисних копалин, а всі попередньо оцінені родовища — резерв цього фонду. Державний фонд родовищ корисних копалин є частиною державного фонду надр (ст. 5 КпН України).

Єдиний правовий режим користування діє стосовно всіх складових частин державного фонду надр, що дозволяє зробити висновок: у законі поняття «надра» і «державний фонд надр» тотожні, тож фактично відносини щодо користування надрами складаються з приводу користування державним фондом надр.

Об'єктом надрокористування може бути якась одна, індивідуалізована на місцевості, в натурі частина (ділянка) державного фонду надр, що надається в користування для певної мети, — гірничий відвід. 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 в кожному випадку державними компетентними органами з урахуванням мети надрокористування, виробничих потужностей гірничовидобувних підприємств, строків їх діяльності та інших факторів.

Користувачами надр є спеціалізовані підприємства, установи та організації, а також громадяни України, що мають відповідну кваліфікацію, матеріально технічні та економічні можливості для користування надрами (ст. 16 КпН України). Відповідно до чинного законодавства під спеціалізованими слід розуміти такі підприємства, установи та організації, у статуті яких використання надр визначено як основний вид підприємницької діяльності. Громадянам України, що бажають отримати у користування надра для здійснення підприємницької діяльності, наприклад для видобування корисних копалин, потрібно зареєструватися як суб'єкту підприємницької діяльності.

У встановлених законодавством випадках надра можуть передаватися в користування іноземним юридичним особам і громадя-

нам (ст. 13 КпН України). З метою задоволення своїх господарських і побутових потреб право користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення, торфу, прісних підземних вод тощо здійснюють власники землі та землекористувачі, але тільки в межах наданих їм земельних ділянок (ст. 23 КпН України).

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 встановлюється Кабінетом Міністрів України.

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 таємниці (ст. 32 КпН України)[1].

Для деяких категорій користувачів надрами законодавством визначаються 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 КпН України).

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 організації геологічних об'єктів природно-заповідного

[1] 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 № 825 // ЗП України. – 1995. – № 2. – Ст. 41.

фонду. Звільнені від плати за користування надрами землевласники і землекористувачі, які здійснюють у встановленому порядку видобування корисних копалин місцевого значення для власних потреб або користуються надрами для господарських і побутових потреб на наданих їм у власність чи користування земельних ділянках (ст. 29 КпН України).

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 — в Державний бюджет (ст. 31 КпН України).

§ 2. Види права користування надрами

Класифікація права користування надрами здійснюється на основі цільового призначення та термінів користування.

За термінами право користування надрами може бути постійним або тимчасовим. Постійним визнається користування надрами без заздалегідь установленого терміну. Тимчасове користування поділяється на короткострокове — до п'яти років і довгострокове — до двадцяти років. У разі необхідності термін тимчасового користування може бути подовжено на той самий строк. Перебіг строку користування надрами починається з дня одержання спеціального дозволу (ліцензії) на користування надрами, коли в ньому не передбачається інше (ст. 15 КпН України).

Головною класифікаційною ознакою поділу права користування надрами на види є мета їх використання. Від неї залежить зміст прав та обов'язків надрокористувачів, суб'єктний склад та інші питання правового регулювання відповідних відносин. Згідно зі ст. 14 КпН України розрізняють такі види користування: геологічне вивчення, в 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.

Для геологічного вивчення, в тому числі для дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, надра надаються в користування без надання гірничого відводу на підставі спеціального дозволу (ліцензії) на геологічне вивчення надр.

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 гірничо-технічних та інших умов розробки родовищ корисних копалин і використання надр для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Проведення робіт по геологічному вивченню надр організує та координує Державний комітет природних ресурсів України на основі державних комплексних або цільових програм, міжгалузевих планів, проектів, відповідних норм і правил.

Геологічне вивчення надр, передбачене державними програмами, здійснюється, як правило, за рахунок коштів, що відраховуються видобувними підприємствами в Державний бюджет за виконані раніше геолого-розвідувальні роботи. В окремих випадках геологічне вивчення може виконуватися за рахунок прямих видатків державного та місцевих бюджетів.

Місцеві ради та місцеві державні адміністрації сприяють проведенню робіт по геологічному вивченню надр, що виконуються згідно з державними програмами, розробляють та реалізують відповідні територіальні програми.

При геологічному вивченні надр повинні забезпечуватися: раціональне і ефективне проведення робіт; екологічно безпечний для життя і здоров'я людей стан навколишнього природного середовища; повнота вивчення геологічної будови надр, гірничо-технічних, гідрогеологічних та інших умов розробки розвіданих родовищ; будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; достовірність визначення кількості та якості запасів усіх корисних копалин та їх наявних компонентів; геолого-економічна оцінка родовищ корисних копалин; ведення робіт методами і способами, які б виключали невиправдані втрати корисних копалин; зниження їх якості, надмірне руйнування грун-

тового покрову та забруднення навколишнього природного середовища; розміщення видобутих гірських порід і корисних копалин, яке б виключало їх шкідливий вплив на навколишнє природне середовище і здоров'я населення; збереження розвідувальних гірничих виробок і свердловин, що не підлягають подальшому використанню; збереження геологічної і виконавчо-технічної документації, зразків гірських порід і руд, дублікатів проб корисних копалин, які можуть бути використані при подальшому вивченні надр, розвідці та розробці родовищ корисних копалин, а також при користуванні надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

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. Дослідно-промислова розробка родовищ корисних копалин загальнодержавного значення здійснюється з метою уточнення їх окремих гірничо-геологічних та інших параметрів, вибору раціональних методів видобування мінеральної сировини на підставі проекту цих робіт, погодженого з Державним комітетом України по нагляду за охороною праці. Видобуті під час дослідно-промислової розробки корисні копалини підлягають реалізації в загальному порядку.

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, визначаються першовідкривачами.

Першовідкривачі мають право на винагороду. Положення про першовідкривачів родовищ корисних копалин затверджено Кабінетом Міністрів України 1 лютого 1995 року[1].

Найбільш поширений вид права користування надрами — добування корисних копалин. Особливістю зазначенного виду користування надрами є залежность від того, які корисні копалини видобуваються — загальнодержавного чи місцевого значення. Поділ корисних копалин на загальнодержавні та місцеві здійснює Кабінет Міністрів України. Так, до корисних копалин загальнодержавного значення належить природний газ, вугілля, метали, нафта та ін., а до корисних копалин місцевого значення — гіпс, гравій, пісок, черепашник, супісок тощо[2].

[1] ЗП України. – 1995. – № 4. – Ст. 102.

[2] Про затвердження класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 травня 1997 року № 432 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 19. – Ст. 104.

Родовища, в тому числі техногенні, запаси і прояви корисних копалин підлягають обліку в Державному кадастрі родовищ і проявів корисних копалин та державному балансі запасів корисних копалин[1].

Розробка родовищ твердих, рідких і газоподібних 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 України стосовно дотримання вимог законодавства про надра.

З метою запобігання негативним демографічним, соціальним та екологічним наслідкам інтенсивного видобутку корисних копалин установлюються квоти на видобуток окремих видів корисних копалин[2].

При розробці родовищ корисних копалин повинні забезпечуватися:

1) застосування раціональних, екологічно безпечних технологій, видобування корисних копалин і вилучення наявних у них компонентів, що мають промислове значення, недопущення наднормативних втрат і погіршення якості корисних копалин, а також вибіркового відпрацювання багатих ділянок родовищ, що призводить до втрат запасів корисних копалин;

2) здійснення дорозвідки родовищ корисних копалин та інших геологічних робіт, проведення маркшейдерських робіт, ведення технічної документації;

3) облік стану і руху запасів, втрат і погіршення якості корисних копалин, а також подання до статистичних та інших державних органів установленої законодавством звітності;

4) недопущення псування розроблюваних і сусідніх з ними родовищ корисних копалин внаслідок проведення гірничих робіт, а також збереження запасів 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;

---

[1] Про затвердження Порядку державного обліку родовищ запасів і проявів корисних копалин: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 1995 року № 75 // ЗП України. – 1995. – № 4. – Ст. 99.

[2] Положення про порядок установлення квот на видобуток окремих видів корисних копалин від 22 грудня 1994 року // ЗП України. – 1995. – № 3. – Ст. 54.

7) безпечне для людей, майна і навколишнього природного середовища ведення робіт.

При переробці мінеральної сировини повинні забезпечуватися:

1) дотримання технологічних схем, що забезпечують раціональне і комплексне вилучення корисних компонентів;

2) облік і контроль за розподілом корисних компонентів на різних стадіях переробки та ступенем їх вилучення з мінеральної сировини;

3) вивчення технологічних властивостей і складу мінеральної сировини, проведення дослідно-технологічних випробувань з метою удосконалення технології переробки мінеральної сировини;

4) раціональне використання відходів переробки (шламу, пилу, стічних вод тощо);

5) складування, облік і зберігання відходів виробництва, що містять корисні компоненти і тимчасово не використовуються.

При розробці родовищ корисних копалин та переробці мінеральної сировини має забезпечуватися також дотримання інших вимог, передбачених законодавстком про охорону навколишнього природного середовища.

Певні особливості має видобування місцевих корисних копалин землевласниками і землекористувачами. Землевласники та землекористувачі мають право без спеціальних дозволів (ліцензій) та гірничого відводу видобувати корисні копалини місцевого значення в межах наданих їм земельних ділянок. Видобуток таких корисних копалин здійснюється відкритим способом, без застосування спеціальних технічних засобів, загальною глибиною розробки до двох метрів і дозволяється тільки для задоволення своїх власних та побутових потреб, без права продажу іншим особам. За відсутності зазначених обставин право на видобуток корисних копалин зазначеними особами здійснюється в загальному порядку (ст. 23 КпН України).

Порядок користування надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, регулюється ст. 55 Кодексу України про надра. Користування надрами для будівництва та експлуатації підземних споруд і для інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, здійснюється за відповідними проектами. У них повинні передбачатися заходи, що забезпечують знешкодження стічних вод, шкідливих речовин і відходів виробництва або локалізацію їх у визначених межах, а також запобігають їх проникненню в гірничі виробки, земну поверхню та у водні об'єкти.

Рідкісні геологічні відшарування, мінералогічні утворення, палеонтологічні об'єкти та інші ділянки надр, які становлять особливу

наукову або культурну цінність, можуть бути оголошені в установленому законодавством порядку об'єктами природно-заповідного фонду[1]. У разі виявлення при користуванні надрами рідкісних геологічних відшарувань і мінералогічних утворень, метеоритів, палеонтологічних, археологічних та інших об'єктів, що становлять інтерес для науки і культури, користувачі надр зобов'язані зупинити роботи на відповідній ділянці і повідомити зацікавлені державні органи.

§ 3. Підстави та порядок виникнення права користування надрами

Надра надаються в користування підприємствам, установам, організаціям і громадянам лише за наявності в них спеціального дозволу (ліцензії) на користування ділянкою надр. Спеціальні дозволи в межах конкретних ділянок надаються спеціалізованим підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам, які мають відповідну кваліфікацію, матеріально-технічні та економічні можливості для користування надрами. Ліцензія видається за заявою суб'єкта підприємницької діяльності. Надання таких дозволів здійснюється після попереднього погодження з відповідною місцевою радою питання про надання земельної ділянки для зазначених потреб, крім випадків, коли в наданні земельної ділянки немає потреби. Ліцензії на користування надрами надає Державний комітет природних ресурсів України за погодженням з відповідними міністерствами та відомствами, як правило, на конкурсних засадах у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України[2]. Рішення про видачу ліцензії або відмова в ній надається протягом не більше 30 днів від дня подання заяви та необхідних документів.

У ліцензії зазначається назва органу, що видав її, прізвище, ім'я, по батькові, адреса проживання громадянина або назва і місцезнаходження юридичної особи, вид діяльності, на яку видається ліцензія, місце її здійснення, особливі умови та правила здійснення даного виду діяльності, реєстраційний номер ліцензії, дата ви-

[1] Про природно-заповідний фонд України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 43. – Ст. 502.

[2] Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 року № 1540 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 40. – Ст. 2100; Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів (ліцензій) на право користування надрами // Офіційний вісник України. – 2004. – № 21. – Ст. 1441.

дачі, термін дії. Подовження ліцензії здійснюється у встановленому порядку. Після припинення діяльності суб'єктом підприємства надана ліцензія втрачає силу.

Право на користування надрами засвідчується актом про надання гірничого відводу. Гірничі відводи можуть надаватися підприємствам і громадянам лише за наявності у них спеціального дозволу (ліцензії) на користування ділянкою надр, а також затвердженого в установленому порядку проекту розробки родовища корисних копалин або будівництва гірничодобувного об'єкта чи підземної споруди, не пов'язаної з видобуванням корисних копалин.

Надання додаткових гірничих відводів до існуючого оформлюється як новий відвід.

Надра в межах гірничого відводу повинні використовуватися відповідно до цілей, для яких його було надано. Передача гірничого відводу повністю або частково іншому підприємству або громадянину забороняється.

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.

Проекти гірничих відводів розробляються спеціалізованими організаціями, які спроможні виконувати роботи з маркшейдерської справи. Забороняється надання гірничого відводу, якщо залишаються за його межами ділянки родовища, рудних тіл, жил і покладів корисних копалин, не придатних для самостійної розробки.

Гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, будівництва й експлуатації підземних споруд та для інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, надаються Державним комітетом України по нагляду за охороною праці. Для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення гірничі відводи надаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міською радою.

Підприємства чи громадяни для одержання гірничого відводу залежно від виду родовища подають заяву місцевому органу державного гірничого нагляду або Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській раді. У заяві зазначаються назва підприємства чи відомості про гро-

мадянина, що мають намір одержати гірничий відвід, місцезнаходження гірничого відводу та мета, з якою він одержується, подається також проект гірничого відводу у двох примірниках. Проект гірничого відводу складається з пояснювальної записки та графічних матеріалів. У пояснювальній записці повинні бути викладені: мета, з якою подається заява про надання гірничого відводу; обґрунтування необхідності одержання гірничого відводу; назва організації, що виконала проектування гірничодобувного об'єкта чи підземної споруди, і організації, яке 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; обгрунтування та розрахунок меж і розмірів гірничого відводу.

Рішення, стосовно заяви на одержання гірничого відводу приймається протягом не більше 30 днів.

Перед прийняттям рішення розглядається і перевіряється: правильність і обґрунтованість меж гірничого відводу з урахуванням вимог чинного законодавства про надра; відповідність проекту гірничого відводу вимогам Положення про надання гірничого відводу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 року № 59[1], наявність документів, що додаються до проекту; проект гірничодобувного об'єкта чи підземної споруди, для яких надається гірничий відвід, стосовно повноти та обґрунтованості проектних рішень щодо раціонального і комплексного використання надр, а також забезпечення безпеки людей, майна, будівель, споруд і навколишнього природного середовища.

Надані відводи реєструються в книзі обліку гірничих відводів, наданих для використання ділянок надр. Крім того, надані відводи для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення підлягають реєстрації в органах державного гірничого нагляду, а

[1] ЗП України. – 1995. – № 4. – Ст. 94.

реєстрація здійснюється в книзі реєстрації гірничих відводів, які надані для розробки родовищ місцевого значення, про що підприємству чи громадянину видається довідка.

У деяких випадках користування надрами здійснюється без надання гірничого відводу чи спеціального дозволу. Так, відповідно до статей 20–21 КпН України 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 спеціальних дозволів та 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 землекористувачі в межах наданих їм земельних ділянок, якщо загальна глибина розробки не буде перевищувати двох метрів, а в разі видобування прісних підземних вод — 20 метрів.

Видобування корисних копалин місцевого значення і торфу з застосуванням спеціальних технічних засобів, які можуть призвести до небажаних змін навколишнього природного середовища, погоджується з місцевими радами та органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України на місцях (ст. 23 КпН України).

Іноземним юридичним особам і громадянам надра в користування та право на переробку мінеральної сировини надаються на конкурсній основі на підставі угод (контрактів) на умовах оренди. Порядок укладення контрактів визначається Кабінетом Міністрів України відповідно до вимог Кодексу України про надра та інших законодавчих актів.

Надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних із користуванням надрами, проводиться в порядку, встановленому земельним законодавством України. Земельні ділянки для користування надрами надаються користувачам надр після одержання ними спеціальних дозволів на користування надрами або гірничих відводів (крім випадків, коли це не потрібно). Місцеві ради при наданні земельної ділянки для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення одночасно надають у користування і надра.

§ 4. Права та обов'язки користувачів надр і нагляд за їх здійсненням

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, в зміст 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 терміну 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, а саме: 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 приводити земельні ділянки, порушені при користуванні, в стан, придатний для подальшого їх використання в суспільному виробництві.

Користувачі надр зобов'язані виконувати й інші вимоги щодо користування надрами, встановлені гірничим законодавством України.

Законодавством установлена спеціальна система державного нагляду за здійсненням надрокористувачами своїх прав та обов'яз-

ків. Державний нагляд за використанням та охороною надр здійснюється спеціальними державними органами у формі державного геологічного контролю та державного геологічного нагляду. Мета державного контролю і нагляду — забезпечення дотримання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку користування надрами, виконання інших обов'язків щодо охорони надр.

Державний контроль за геологічним вивченням надр (державний геологічний контроль) здійснюється Державним комітетом природних ресурсів України та його органами на місцях.

Державний нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробкою мінеральної сировини (державний гірничий нагляд) здійснюється Державним комітетом України по нагляду за охороною праці та його органами на місцях. Державний контроль за використанням і охороною надр у межах своєї компетенції здійснюють місцеві ради, органи державної влади на місцях, а також Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та його органи на місцях.

Органи державного контролю і нагляду в межах своєї компетенції мають право давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) про усунення порушень норм і правил ведення робіт під час геологічного вивчення надр, їх використання та охорони; у порядку, встановленому законодавством, припиняти роботи, пов'язані з користуванням надрами, у разі порушень відповідних норм і правил або без спеціальних дозволів. Порядок здійснення державного контролю і нагляду визначається Положенням про порядок здійснення державного (гірничого) нагляду, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21 лютого 1995 року № 134[1] та Положенням про державний геологічний контроль за веденням робіт по геологічному вивченню надр України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 1994 року № 801[2].

§ 5. Підстави і порядок припинення права користування надрами

Право користування надрами може бути припинено (повністю чи частково), зупинено на деякий час через підстави, передбачені чинним законодавством.

[1] ЗП України. – 1995. – № 5. – Ст. 126.
[2] Там само. – № 2. – Ст. 34.

Повне припинення права надрокористування настає, коли користувач позбавляється цього права на весь наданий йому гірничий відвід або спеціального дозволу (ліцензії). Частковим припиненням називається вилучення у надрокористувача лише частини гірничого відводу із збереженням за ним права користування частиною, що залишилася.

Підстави припинення права користування надрами передбачені у ст. 26 КпН України. Однак наведений перелік не є вичерпним. Існують також підстави, за наявності яких припинення права надрокористування завжди обов'язкове, і підстави (вони віддаються на розсуд компетентних органів), які можуть спричинити, а можуть і не спричинити припинення цього права. Ці підстави можна поділити на безумовні (обов'язкові) та умовні.

До безумовних (обов'язкових) можна віднести: закінчення встановленого терміну 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, у розмірах і порядку, встановлених законодавством.

Інші підстави тягнуть за собою припинення права надрокористування лише за наявності певних умов. До таких підстав належать: користування надрами з 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, передбачених ліцензією на користування ділянкою надр, а також тоді, 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. Це є умовною підставою припинення права користування надрами, бо для дострокового розриву необхідна наявність порушень умов контракту з боку іноземної юридичної особи або громадянина. Коли ж порушень договору не було, то він не може бути достроково розірваним за вимогою однієї із сторін, за винятком необхідності вилучення надр для державних або громадських потреб. Закінчення ж строків дії таких угод є безумовною підставою для припинення права користування надрами.

Екологічне законодавство передбачає також випадки зупинення (тимчасової заборони) і обмеження права надрокористування. Це означає тимчасову заборону надрокористування до виконання необхідних природоохоронних заходів, тобто зупиняється користування надрами.

Обмеженням права надрокористування є випадки, коли на певний період (до виконання необхідних природоохоронних заходів) 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[1].

Право користування надрами припиняється, обмежується або зупиняється Державним комітетом України по нагляду за охороною праці або місцевими радами, які надали надра в користування шляхом анулювання наданого гірновідводного акта і вилучення гірничого відводу в натурі, а також Державним комітетом природних ресурсів України шляхом анулювання наданої ліцензії.

У разі незгоди користувачів з припиненням права надрокористування у випадках використання надр не за цільовим призначен-

[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 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 46. – Ст. 637.

ням; із застосуванням методів і способів, що негативно впливають на стан надр, призводять до забруднення довкілля; невикористання надр без поважних причин протягом двох років або позбавлення спеціального дозволу це питання вирішується в судовому порядку, а в інших випадках — адміністративному.

Спори з питань користування надрами розглядаються органами державного геологічного контролю, державного гірничого нагляду, охорони навколишнього природного середовища, місцевими радами, судом, господарським судом або третейським судом у межах їх компетенції в порядку, встановленому чинним законодавством України.

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

Судам підвідомчі справи про стягнення коштів та відшкодування збитків, завданих державі внаслідок порушень законодавства про надра. Надрокористувачі також мають право оскаржити в судовому порядку рішення відповідних органів державної влади і управління в разі відмови надання надр у користування або припинення права користування надрами. Судам підвідомчі й інші майнові спори, пов'язані з користуванням надрами.

Позивачі — Державний комітет природних ресурсів України, Державний комітет по нагляду за охороною праці, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та їх органи на місцях — звільняються від сплати державного мита у справах про стягнення коштів та відшкодування збитків, завданих державі внаслідок порушень законодавства про надра.

Спори з питань користування надрами, які виникають з іншими державами, а також між іноземними юридичними особами і громадянами та власником надр, розглядаються відповідно до вимог міжнародного законодавства, міжнародних договорів, укладених контрактів. За згодою сторін такий спір може бути направлено на розгляд третейського суду або міжнародного арбітражного суду.

§ 6. Правові заходи, що забезпечують охорону надр

У широкому розумінні правові приписи, спрямовані на охорону надр, містяться в багатьох розділах Кодексу про надра, але спеціальний розділ (статті 56–59) виокремлює ті заходи, які забезпечують охорону надр. Вирізнення вказаних правових норм у спеціальний розділ виправдано тим, що в ньому відображені основні вимоги в галузі охорони надр. Надра, на відміну від інших природних об'єктів,

практично не можна поновити. У зв'язку з цим виникає необхідність у запровадженні особливих вимог, що сприяють раціональному використанню корисних копалин і належній їх охороні.

Реалізація норм і розпоряджень у галузі охорони надр здійснюється в процесі обліку та планування використання надр, на стадіях геологічного вивчення, проектування і будівництва підприємств та споруд, розробки родовищ корисних копалин та ін.

Основними вимогами у галузі охорони надр є:

– забезпечення повного і комплексного геологічного вивчення надр;

– дотримання встановленого законодавством порядку надання надр у користування і недопущення самовільного користування надрами;

– раціональне вилучення і використання запасів корисних копалин і наявних у них компонентів;

– недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, на збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд;

– охорона родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів, що впливають на якість корисних копалин і промислову цінність родовищ або ускладнюють їх розробку;

– запобігання необґрунтованій та самовільній забудові площ залягання корисних копалин і дотримання встановленого законодавством порядку використання цих площ для інших цілей;

– запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод.

Ці вимоги охорони надр становлять складову частину прав та обов'язків користувачів надрами і конкретизуються у законодавстві щодо різних видів та стадій користування надрами.

У разі порушення перелічених вимог користування надрами може бути обмежено, тимчасово заборонено аби припинено органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, державного гірничого нагляду, державного геологічного контролю або іншими спеціально уповноваженими на те державними органами в порядку, встановленому законодавством України.

Також передбачено зупинення роботи на ділянці і повідомлення про це зацікавлених державних органів у разі виявлення при користуванні надрами рідкісних геологічних відшарувань і мінералогічних утворень, метеоритів, палеонтологічних та інших об'єктів, що становлять інтерес для науки і культури.

Законодавство про надра встановлює правовий пріоритет охорони і користування корисними копалинами як основного багатства надр, що не відтворюється. Тому не випадково, що основні вимоги охорони надр пов'язані перш за все з порядком користування корисними копалинами, їх охороною від нераціонального використання, вичерпання і забруднення. З метою охорони визначені основні умови забудови площ залягання корисних копалин.

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

Забудова площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення, а також будівництво на ділянках їх залягання споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, допускаються у виняткових випадках лише за погодженням з відповідними територіальними геологічними підприємствами та органами державного гірничого нагляду. При цьому повинні здійснюватися заходи, які б забезпечували можливість видобування з надр корисних копалин.

Порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення встановлюється Кабінетом Міністрів України[1].

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

Важливим заходом охорони надр з метою запобігання негативним демографічним, соціальним та екологічним наслідкам інтенсивного видобутку корисних копалин є установлення квоти на видобуток окремих видів корисних копалин[2].

Забороняється також вибіркова розробка родовищ корисних копалин. При проектуванні, будівництві і введенні в експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, повинні забезпечуватися раціональне використання видобутих гірських порід.

---

[1] Про затвердження Положення про порядок забудови площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 1995 року № 44 // ЗП України. – 1995. – № 3. – Ст. 80.

[2] Про затвердження положення про порядок установлення квот на видобуток окремих видів корисних копалин: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 грудня 1994 року № 862 // ЗП України. – 1995. – № 3. – Ст. 51.

Розділ XIII

Право користування рослинним світом та його охорона

1. Правове регулювання використання та охорона рослинного світу

§ 1. Рослинний світ як об'єкт правової охорони та використання

Рослинний світ, як зазначено в ст. 3 Закону України від 9 квітня 1999 року «Про рослинний світ»[1] являє собою сукупність усіх видів рослин, а також грибів та утворених ними угруповань на певній території.

Вперше в юридичній літературі наукове визначення поняття «рослинний світ» було сформульовано в дисертаційному дослідженні А. Б. Іскоян «Проблеми вдосконалення правового регулювання охорони і використання рослинного світу (диких рослин поза лісами)». Рослинний світ визначався як «сукупність диких рослин (наземних і водних), що зростають у стані природної волі на території Радянського Союзу, а також в межах континентального шельфу СРСР»[2]. Але в подальшому, це поняття не знайшло свого розвитку і в законодавстві колишнього СРСР не було закріплено.

Рослини як складова та найбільш вагома частина рослинного світу налічують близько 350 тис. видів. До середини XX століття всі рослини традиційно ділилися на нижчі рослини (бактерії, водорості, гриби та лишайники) та вищі рослини (мохові, хвощові, папоротникові, голонасінні і квіткові або покритонасінні).

Зараз бактерії та гриби виокремлюють у самостійну групу, у зв'язку з цим штучна група — нижчі рослини — зберегла переважно історичний інтерес. У сучасному розумінні царство рослин

[1] Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – Ст. 775.

[2] Див.: *Искоян А. Б.* Проблемы совершенствования правового регулирования охраны и использования растительного мира (диких растений вне лесов): Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Ереван, 1985. – С. 16.

поділяється на три групи: червоні водорості; справжні (достеменні) водорості; зв'язкові або вищі рослини[1]. Зазначені групи охоплюють всю різноманітність рослинного світу, який з біологічної точки зору можливо класифікувати на: деревинний, трав'янистий, чагарниковий та водний.

До основних видів природного рослинного світу з позиції його правового регулювання слід віднести: природні лісові ресурси; природну рослинність, що не належить до лісових ресурсів; рослинність сільськогосподарського призначення.

Найбільш повно з усіх названих видів урегульовані відносини, що виникають у процесі використання, відтворення та охорони лісових ресурсів. І це є цілком виправданим, оскільки велике соціальне значення цього виду рослинного світу.

Що стосується природної рослинності, яка не належить до лісових ресурсів, то її правова основа протягом багатьох років була відсутня. Саме ця прогалина в регулюванні правовідносин у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу була заповнена Законом України від 9 квітня 1999 року «Про рослинний світ». Тепер з впевненістю можна стверджувати, що стосовно зазначеної групи екологічних відносин створена належна правова основа, хоча й не з усіх питань вона є оптимальною.

Що стосується суспільних відносин, які виникають у сфері охорони, використання та відтворення рослин і багаторічних насаджень сільськогосподарського призначення, то відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про рослинний світ» вони регулюються відповідним законодавством України. Таким чином, ця група суспільних відносин не підпадає під дію правових норм цього закону.

Безпосередніми об'єктами рослинного світу, що використовуються або можуть бути використані населенням для потреб, є природні рослинні ресурси. За своєю екологічною, господарською, науковою, оздоровчою, рекреаційною цінністю та іншими ознаками вони поділяються на природні рослинні ресурси загальнодержавного та місцевого значення.

До природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення належать: а) об'єкти рослинного світу у межах: внутрішніх морських вод і територіального моря, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України; поверхневих вод (озер, водосховищ, річок, каналів), що розташовані і використовуються на території більш ніж однієї області, а також їх приток усіх

[1] Биологический энциклопедический словарь. – М., 1986. – С. 529–530.

порядків; природних та біосферних заповідників, національних природних парків, а також заказників, пам'яток природи, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного зазначення; б) лісові ресурси державного зазначення; в) рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби, види яких занесені до Червоної книги України; г) рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, та типові природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України. Крім того, до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення законодавством України можуть бути віднесені й інші об'єкти рослинного світу.

До природних рослинних ресурсів місцевого значення належать дикорослі та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби, які не віднесені законодавством України до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення.

Таким чином, об'єктами рослинного світу є різноманітна сукупність усіх видів дикорослих та інших несільськогосподарського призначення судинних рослин біологічного походження, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів і їх угруповань.

Складовою частиною таких об'єктів, як це зазначено в Законі України «Про рослинний світ», є лісові ресурси державного значення, що є цілком обґрунтованим. Ще в 1985 році А. Б. Іскоян у своєму дисертаційному дослідженні писала: «Законодавець вважає, що поняття «ліс» охоплюється поняттям «рослинний світ». Правової охорони і регулювання використання потребує не лише ліс, якому приділялася значна увага в попередні роки, але й весь рослинний світ як елемент навколишнього природного середовища»[1].

У зв'язку з наведеним слід звернутися до питання про співвідношення лісової та нелісової рослинності як близьких за своєю зовнішньо-біологічною формою вираження для сприйняття людиною. Це питання протягом багатьох років було предметом уваги як законодавця, так і вчених різних галузей науки. Так, автор «Вчення про ліс» професор Г. Ф. Морозов писав: «Будь-яка алея чи дорога, обсаджена по узбіччю деревами, може тягнутися сотні кілометрів, так що насаджені уздовж неї дерева можуть становити велику

[1] Див.: *Искоян А. Б.* Проблемы совершенствования правового регулирования охраны и использования растительного мира (диких растений вне лесов). – С. 6.

кількість окремих деревних рослин без того, щоб із них був сформований ліс. Існують і такі штучні, а також природні форми ландшафту, в яких дерева розкинуті в одиночному стоянні на значній площі землі і, незважаючи на свою велику кількість, лісом все ж не можуть вважатися»[1].

На думку Г. М. Полянської, критерієм розмежування лісової та нелісової рослинності слід вважати різний характер використання лісів та спосіб ведення господарства, які безпосередньо визначаються природними властивостями лісів та нелісової рослинності. Якщо ліси виконують функцію, необхідну для отримання лісової продукції, а також слугують як забезпечення водоохоронних та захисних кліматологічних факторів, то нелісова рослинність забезпечує інші потреби людини[2].

Вперше на теренах СРСР про нелісову рослинність згадується в декреті ВЦВК від 27 травня 1918 року «Про ліси»[3], де була передбачена можливість вилучення зі складу лісів чагарникової та деревинної рослинності місцевого сільськогосподарського призначення, що знаходилася на земельних ділянках селян.

Основи лісового законодавства Союзу РСР та союзних республік, що були прийняті 17 червня 1977 року[4], не залишили поза увагою питання співвідношення лісової та нелісової рослинності. Відповідно до ст. 5 зазначеного нормативно-правового акта до державного лісового фонду не належали: дерева і групи дерев, а також інша деревинно-чагарникова рослинність на землях сільськогосподарського призначення; захисні насадження в смугах відводу залізничних, автомобільних доріг та каналів; дерева та групи дерев, а також зелені насадження в містах та інших населених пунктах, на землях поза міськими лісами; дерева на садових ділянках.

Лісовий кодекс УРСР, який було затверджено 13 грудня 1979 року[5], повністю відтворив положення Основ лісового законодавства в цій частині.

Лісовий кодекс України, затверджений Верховною Радою України 21 січня 1994 року[6], теж вирізнив з лісового фонду окремі рослинні насадження, які не належали до лісів а саме: усі види зелених

---

[1] Див.: *Морозов Г. Ф.* Учение о лесе. – М., 1949. – С. 17.

[2] Див.: *Полянская Г. Н.* Право государственной собственности на леса в СССР. – М., 1959. – С. 208.

[3] СУ РСФСР. – 1918. – № 42. – Ст. 522.

[4] Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 25. – Ст. 388.

[5] Відомості Верховної Ради УРСР. – 1979. – № 52. – Ст. 99.

[6] Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.

насаджень у межах населених пунктів, які не віднесені до категорії лісів; окремі дерева і групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, садибах, дачних і садових ділянках.

Таким чином, лісове законодавство на відповідних етапах свого розвитку (за відсутності законодавства про рослинний світ) порізному співвідносило лісову і нелісову рослинність. Це можна пояснити таким чином: відсутністю у лісовому законодавстві (аж до прийняття Лісового кодексу України від 21 січня 1994 року) поняття «ліс»; недостатньою науковою розробкою зазначеного питання в юридичній літературі.

Визначення Лісовим кодексом України терміна «ліс» (ст. 3 Лісового кодексу України, далі ЛК України) та прийняття Закону України «Про рослинний світ» є важливим підґрунтям для остаточного вирішення питання про співвідношення лісової і нелісової рослинності як об'єктів рослинного світу України, що підлягають охороні та використанню.

Законом України «Про рослинний світ» передбачена необхідність збереження природної просторової, видової, популяційної та ценотичної різноманітності об'єктів рослинного світу; збереження умов місцезростання дикорослих рослин і природних рослинних угруповань; науково обґрунтованого, невиснажливого використання природних рослинних ресурсів; здійснення заходів щодо запобігання негативного впливу господарської діяльності на рослинний світ; охорони об'єктів рослинного світу від пожеж, захист від шкідників і хвороб; здійснення заходів щодо відтворення об'єктів рослинного світу; регулювання поширення та чисельності дикорослих рослин і використання їх запасів з урахуванням інтересів охорони здоров'я населення.

§ 2. Правове забезпечення використання рослинного світу

Рослинний світ як сукупність рослинних угруповань укриває більшу частину поверхні суші та знаходиться у водоймищах і є важливим компонентом біосфери Землі. Він безпосередньо пов'язаний із особливостями клімату, водного режиму, ґрунту, рельєфу, а також тваринним світом, разом із яким створює різні 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. Загальне використання здійснюється громадянами з додержанням правил, що затверджуються центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, без надання їм відповідних дозволів та безоплатно.

Збирання в порядку загального використання дикорослих рослин, віднесених до переліку наркотиковмісних рослин, їх плодів, насіння, післяжнивних залишків, відходів сировини тощо, забороняється. Торгівля лікарськими і декоративними видами рослин та їх частинами (корені, стебла, плоди тощо), зібраними в порядку загального використання природних рослинних ресурсів, забороняється.

Загальне використання природних рослинних ресурсів у разі їх виснаження, різкого зменшення популяційної та ценотичної різноманітності може бути обмежене Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, іншими спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади відповідно до їх компетенції.

Таким чином, особливостями загального використання природних рослинних ресурсів є те, що воно здійснюється: фізичними особами за відсутності дозволів на використання природних рослинних ресурсів та безоплатно.

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 законодавством «Про рослинний світ», 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.

Від збору за спеціальне використання природних рослинних ресурсів звільняються:

– науково-дослідні установи, навчальні та освітні заклади, що проводять наукові дослідження об'єктів рослинного світу з метою їх охорони, невиснажливого використання та відтворення, за винятком використання ними дикорослих судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, види яких занесені до Червоної книги України, та природних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги України;

– власники земельних ділянок;

– користувачі (у тому числі орендарі) земельних ділянок, за винятком використання ними дикорослих судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, види яких занесені до Червоної книги України, та природних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги України, для задоволення природними рослинними ресурсами власних потреб без права їх реалізації.

Порядок визначення збору та нормативи плати за спеціальне використання природних рослинних ресурсів встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, особливостями спеціального використання природних рослинних ресурсів є те, що воно здійснюється фізичними або

юридичними особами за наявності спеціальних дозволів та плату.

Разом з тим, Закон України «Про рослинний світ» робить певні винятки із встановленого ним обов'язкового порядку наявності дозволів на спеціальне використання природних рослинних ресурсів. Так, не потребують дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів:

– власники земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти рослинного світу, крім тих, що занесені до Червоної книги України;

– користувачі (у тому числі орендарі) земельних ділянок, які їм надано для цільового призначення (ведення особистого селянського господарства, фермерського господарства, колективного садівництва, городництва, сінокосіння, випасання худоби), за винятком використання ними дикорослих судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, види яких занесені до Червоної книги України, та природних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги України.

Видача дозволів на спеціальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється в межах лімітів їх використання. Відповідно до Положення про порядок встановлення лімітів використання природних ресурсів загальнодержавного значення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року[1], ліміти визначають обсяги природних ресурсів, на основі яких видаються дозволи на спеціальне використання природних ресурсів.

Ліміти спеціального використання природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення встановлюються на підставі науково обґрунтованих нормативів спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів.

Порядок встановлення лімітів спеціального використання природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення затверджується Кабінетом Міністрів України, а використання природних рослинних ресурсів місцевого значення визначається Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування за поданням спеціально уповноважених місцевих органів виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. Природні рослинні ресурси використовуються з метою: а) здійснення природоохоронної, рекреаційної, оздоровчої, культурно-освітньої, виховної, науково-дослідної та господарської діяльності; б) для забезпе-

[1] ЗП України. – 1992. – № 14. – Ст. 387.

чення 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; ґ) для потреб мисливського та рибного господарства. Природні рослинні ресурси можуть використовуватися з господарською метою і для інших потреб, передбачених законодавством.

Використання природних рослинних ресурсів з природоохоронною, рекреаційною, оздоровчою, культурно-освітньою метою здійснюється в порядку загального використання.

Для проведення науково-дослідних робіт, пов'язаних з використанням природних рослинних ресурсів, у встановленому земельним законодавством порядку можуть визначатися спеціальні земельні ділянки, на яких зростають об'єкти рослинного світу. Правила використання природних рослинних ресурсів з науково-дослідною метою затверджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. У разі виявлення порушення законодавства про рослинний світ та використання природних рослинних ресурсів з науково-дослідною метою у встановленому законодавством порядку може бути прийняте рішення про обмеження або заборону використання природних рослинних ресурсів.

Промислове збирання технічної, лікарської, пряно-ароматичної, харчової сировини з дикорослих рослин провадиться з урахуванням принципів невиснаження природних рослинних ресурсів, збереження сприятливих умов для життя диких тварин та охорони довкілля.

Закупівля лікарської та технічної сировини з дикорослих рослин у юридичних або фізичних осіб здійснюється за умови наявності у них дозволів на спеціальне використання природних рослинних ресурсів.

Збирання технічної, лікарської, пряно-ароматичної, харчової сировини з дикорослих рослин здійснюється відповідно до правил, що затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів.

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 якої громадяни можуть орендувати земельні ділянки для сінокосіння і випасання худоби. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мо-

жуть створювати на землях, що перебувають у власності держави чи територіальної громади, громадські сіножаті і пасовища.

Використання природних рослинних ресурсів для випасання худоби та забезпечення інших потреб тваринництва забороняється, якщо це може призвести до деградації земель, зайнятих об'єктами рослинного світу, або перешкоджає їх своєчасному природному відтворенню.

Використання природних рослинних ресурсів для потреб бджільництва здійснюється безоплатно і без отримання дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів шляхом розміщення пасік на відповідних земельних ділянках за погодженням з власником, користувачем (в тому числі орендарем) такої ділянки.

Розміщення пасік на земельних ділянках лісового фонду здійснюється без права рубок дерев і чагарників, розчищення та розорювання земельних ділянок лісового фонду 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 вживати заходів 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

У широкому розумінні правові приписи, що регулюють охорону природних рослинних ресурсів, містяться в багатьох розділах Закону «Про рослинний світ». Разом з тим, у спеціальному розділі Закону (розділ IV) виокремлені ті норми, які забезпечують охорону рослинного світу. Вміщення зазначених правових норм у спе-

ціальному розділі є виправданим, оскільки в них відбиті головні приписи щодо охорони природних рослинних ресурсів.

Охорона рослинного світу передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження просторової, видової та ценотичної різноманітності і цілісності об'єктів рослинного світу, охорону умов їх місцезростання, збереження від знищення, пошкодження, захист від шкідників і хвороб, а також невиснажливе використання.

Охорона рослинного світу здійснюється центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, власниками та користувачами (у тому числі орендарями) земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти рослинного світу, а також користувачами природних рослинних ресурсів.

Як встановлено в 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 здійсненням державного контролю за охороною, використанням та відтворенням рослинного світу; занесенням рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин до Червоної книги України та рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, та типових природних рослинних угруповань — до Зеленої книги України; встановленням юридичної відповідальності за порушення порядку охорони та використанням природних рослинних ресурсів; здійсненням інших заходів і встановленням законодавством інших вимог щодо охорони рослинного світу.

З метою збереження умов місцезростання об'єктів рослинного світу підприємства, установи, організації та громадяни, діяльність яких пов'язана з розміщенням, проектуванням, реконструкцією, забудовою населених пунктів, підприємств, споруд та інших об'єктів, а також

уведенням їх в експлуатацію, повинні передбачати і здійснювати заходи щодо збереження умов місцезростання об'єктів рослинного світу.

Законом «Про рослинний світ» забороняється будівництво, уведення в експлуатацію підприємств, споруд та інших об'єктів і застосування технологій, що викликають порушення стану та умов місцезростання об'єктів рослинного світу, засмічення, а також забруднення хімічними та іншими токсичними речовинами територій, зайнятих ними, а також випалювання сухої природної рослинності або її залишків без дозволу органів державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища.

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 вимоги щодо охорони об'єктів рослинного світу під час розробки і встановлення екологічних нормативів.

Важливою формою охорони рослинного світу є охорона рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин та типових природних рослинних угруповань. Відповідно до Закону «Про рослинний світ» рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, види рослин, які зростають у природних умовах на території України, в межах її територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, підлягають особливій охороні і заносяться до Червоної книги України.

Види рослин, які не занесені до Червоної книги України, але є рідкісними або такими, що перебувають під загрозою зникнення на території Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, можуть заноситися до Переліку видів рослин, які підлягають особливій охороні на цих територіях. Перелік та Положення про нього затверджуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

Крім того, рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, та типові природні рослинні угруповання підлягають охороні на всій території України і заносяться до Зеленої книги України.

Положення про Зелену книгу України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року і встановлює порядок ведення Зеленої книги України, визначає категорії рідкісних, таких, що зникають, і типових природних рослинних угруповань, які потребують охорони та внесення до Зеленої книги, а також шляхи здійснення охорони природних рослинних угруповань, внесених до Зеленої книги України. Увезення в Україну і вивезення за її межі об'єктів рослинного світу здійснюється за правилами, що встановлюються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів.

Як одну із форм охорони рослинного світу України слід визнати інтродукцію, акліматизацію, селекцію рослин та складення ботанічних колекцій.

Переселення окремих видів рослин у місцевості, де вони раніше не росли (інтродукція), акліматизація нових для флори України видів рослин здійснюються юридичними або фізичними особами з дозволу спеціально уповноважених місцевих органів виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, що видається на підставі висновків наукових установ та організацій, а також державної служби з карантину рослин.

Самовільне проведення інтродукції та акліматизації дикорослих рослин забороняється. Вимоги щодо проведення інтродукції та акліматизації дикорослих рослин визначаються Положенням про інтродукцію та акліматизацію рослин, яке розробляється і затверджується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів за погодженням із Національною академією наук України та Головою державною інспекцією з карантину рослин України.

Як зазначено у Законі «Про рослинний світ», питання селекції дикорослих рослин регулюються спеціальним законодавством. Таким законодавством є аграрне, господарське та цивільне. Селекція дикорослих рослин у природних умовах та інтродукція рослин, до яких було вжито селекційні методи, здійснюються за дозволами спеціально уповноважених на це органів виконавчої влади.

Спеціальні вимоги встановлені до ботанічних колекцій. Перш за все, ботанічні колекції (колекції ботанічних садів, дендраріїв, дендропарків, оранжерей, а також гербарії, банки насіння та інші види ботанічних колекцій), що мають наукову, культурно-освітню, навчально-виховну та іншу державну цінність, підлягають державному обліку.

Окрім того, спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів за погоджен-

ням із Головною державною Інспекцією з карантину і рослин України, Державною митною службою України, іншими зацікавленими центральними органами виконавчої влади, а також Національною академією наук України затверджують Правила, що регламентують порядок створення, поповнення, зберігання, державного обліку, використання, торгівлі, ввезення, пересилання і вивезення за межі України ботанічних колекцій та їх об'єктів.

§ 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 забезпечення правовими засобами виконання спеціальних вимог законодавства про рослинний світ або застосування до винних осіб компенсаційних заходів.

Під порушенням законодавства про рослинний світ слід розуміти протиправну дію або бездіяльність, яка завдає шкоду об'єктам рослинного світу чи не завдає такої шкоди, але спрямована проти встановленого порядку використання об'єктів рослинного світу і передбачає юридичну відповідальність винної у цьому особи.

Порушення законодавства про рослинний світ, відповідно до ст. 40 Закону України «Про рослинний світ», тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно з 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 лікар-

ської 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 й за інші види порушень у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу.

Цивільно-правова відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ, об'єкти якого знаходяться в межах населених пунктів, встановлена постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1999 року «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної зеленим насадженням у межах міст та інших населених пунктів», котрою затверджені відповідні такси[1].

Під таксами слід розуміти заздалегідь встановлені державними компетентними органами розміри збитків, завданих природним рослинним ресурсам.

Зазначеною постановою затверджено три такси, в яких встановлена розгорнута диференціація визначення збитків. Зокрема, постановою передбачені такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної внаслідок знищення або пошкодження дерев і чагарників; знищення або пошкодження газонів і квітників; використання не за призначенням парків, скверів, гідропарків, інших озеленених та земельних ділянок, відведених для їх створення, а також за самовільний проїзд та заїзд на них транспортних засобів, засмічення водойм на їх територіях.

Відшкодування збитків, заподіяних природним рослинним ресурсам за межами населених пунктів, регламентується іншим нормативно-правовим актом, а саме: постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 1996 року «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісовому господарству»[2]. 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.

[1] Офіційний вісник України. – 1999. – № 4. – Ст. 579.
[2] ЗП України. – 1997. – № 20. – Ст. 577.

Важливим є питання про розмір збитків, що стягуються із суб'єктів, винних у порушенні законодавства про рослинний світ. Екологічним законодавством передбачено, що шкода, заподіяна порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає відшкодуванню у повному обсязі. Слід мати на увазі, що цей обсяг визначається затвердженими таксами, про які вже говорилося. У деяких випадках, прямо передбачених законодавством, при обчисленні розміру збитків згідно зі встановленими таксами застосовується кратність, тобто збитки стягуються у підвищеному розмірі. Наприклад, розмір шкоди, заподіяної внаслідок знищення або пошкодження до ступеня припинення росту таких дерев і чагарників декоративних і цінних порід, як смереки (ялини) колючої, ялиці, псевдотсуги, модрини, туї, сосни Веймутова, ельдарської, піцундської і румелійської, дерев і чагарників родини кипарисових, гінкгу дволопатевого, кедрів всіх видів, секвої вічнозеленої, метасеквої, береки, катальпи, самшиту, платана, дуба австрійського пухнастого, лавра, іудиного дерева, лавровишні, липи американської і повстистої, магнолії, бархату амурського, горіхоплідних, софори, фотинії, прищеплених видів і форм деревних і чагарникових рослин, обчислюється за першою таксою, збільшеною у два рази. Розмір шкоди, заподіяної внаслідок знищення або пошкодження до ступеня припинення росту чи пошкодження до ступеня неприпинення росту хвойних та вічнозелених рослин у грудні — січні, обчислюється за першою таксою, збільшеною у чотири рази.

Деякі загальні положення про обчислення збитків закріплені в ст. 69 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища». Зокрема, в цій нормі права встановлено, що завдані збитки стягуються, як правило, в повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення і незалежно від зборів за забруднення навколишнього середовища та погіршення природних ресурсів. Ці приписи слід розуміти як загальне правило стягнення збитків. Проте при науковому і логічному тлумаченні словосполучення «як правило» можна зробити висновок, що з урахуванням виняткових обставин, які мають бути вказані в рішенні суду, розмір збитків може бути знижений за рішенням суду. На практиці це застосовується з посиланням на Цивільний кодекс України щодо громадянина — заподіювача збитків. Видається, що стосовно зниження розміру збитків, завданих взагалі навколишньому природному середовищу, включаючи й рослинний світ, можна застосувати ч. 1 ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного

середовища», оскільки словосполучення «як правило» дає можливість у виняткових випадках знизити розмір збитків. У постанові Пленуму Верховного Суду України від 25 грудня 1996 року «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» допускається можливість застосування Цивільного кодексу України (п. 18). Хоча це роз'яснення стосується земельних ресурсів, воно застосовується й при зниженні розміру збитків, завданих рослинному світу. У частині 2 ст. 69 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачена юридична можливість стягнення й інших збитків: відшкодування неодержаних доходів за час, необхідний для відновлення здоров'я, стану навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням, тощо. У частині 3 цієї ж статті встановлено, що особи, які володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки, зобов'язані компенсувати заподіяну громадянам і юридичним особам шкоду, якщо не доведуть, що збитки виникли внаслідок стихійних природних явищ або навмисних дій постраждалих. Заподіяна рослинному світу шкода може бути результатом спільних дій кількох осіб. В екологічному законодавстві питання про майнову відповідальність винних осіб у таких випадках не вирішено. Тут слід додатково залучити положення Цивільного кодексу України, де встановлено, що особи, які спільно заподіяли шкоду, несуть солідарну відповідальність перед потерпілим.

Ще одну групу порушень законодавства про рослинний світ, за які передбачена цивільно-правова відповідальність, становлять порушення права державної власності на рослинний світ. Будь-які угоди, що порушують це право, є недійсними з моменту їх укладення.

До таких незаконних угод слід віднести: купівлю-продаж природних рослинних ресурсів; переуступку права спеціального використання рослинного світу; дарування рослинного світу; заповіт природних рослинних ресурсів та деякі інші.

Здійснення таких угод спричиняє визнання їх недійсними відповідно до положень Цивільного кодексу України.

До інших видів відповідальності за порушення законодавства про рослинний світ слід віднести адміністративну, кримінальну та дисциплінарну відповідальність.

До адміністративної відповідальності можуть бути притягнені громадяни або посадові особи у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі — КпАП України).

Законодавством встановлено особливий порядок засвідчення факту вчинення адміністративного правопорушення: це наявність протоколу про вчинення адміністративного проступку.

Адміністративна відповідальність передбачена за такі порушення законодавства про рослинний світ: самовільне випалювання сухої рослинності або її залишків (ст. 77^1 КпАП України); виготовлення та збут заборонених знарядь добування об'єктів рослинного світу, а також збут незаконно добутої продукції (ст. 85^1 КпАП України); незаконне вивезення з України або ввезення на її територію об'єктів рослинного світу, в тому числі ботанічних колекцій (ст. 88 КпАП України); порушення порядку придбання чи збуту об'єктів рослинного світу (ст. 88^1 КпАП України); порушення правил створення, поповнення, зберігання, використання або державного обліку ботанічних колекцій та торгівля ними (ст. 88^2 КпАП України); порушення вимог щодо охорони видів рослин, занесених до Червоної книги України (ст. 90 КпАП України); перевищення лімітів та нормативів використання природних ресурсів (у тому числі і природних рослинних ресурсів) (ст. 91^2 КпАП України). Крім того, Кодексом про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність за порушення законодавства про захист рослин (ст. 83^1 КпАП України). Зокрема, в цій статті передбачена відповідальність за екологічно не обґрунтоване здійснення захисту рослин; неповідомлення (приховування) або надання неправдивої інформації про загрозу деревним насадженням, іншій рослинності відкритого та закритого ґрунту, а також продукції рослинного походження від шкідливих організмів; завезення на територію України та реалізація засобів захисту рослин, а також речовин і сировини для їх виготовлення, що не пройшли державних випробувань і реєстрації; ухилення від пред'явлення або непред'явлення засобів захисту для проведення їх огляду або дослідження; недодержання вимог нормативно-правових актів з питань захисту рослин, що призвело до пошкодження чи погіршення стану рослин та якості продукції рослинного походження, а також забруднення довкілля.

У 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, вздовж 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 істотну шкоду, а також вчинення таких дій у заповідниках або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, або в інших особливо охоронюваних лісах карається штрафом від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк, з конфіскацією незаконно добутого.

Порушення правил, установлених для боротьби зі шкідниками і хворобами рослин, та інших вимог законодавства про захист рослин, що спричинило тяжкі наслідки, карається штрафом до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або 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.

2. Право лісокористування та його охорона

§ 5. Загальна характеристика права лісокористування

Право лісокористування є складовою частиною права природокористування, тому йому притаманні всі загальні особливості останнього. Разом з тим, право лісокористування має певні особливості, що обумовлено формою державної власності на ліси, їх правовим режимом, значущістю лісів у виконанні екологічної, економічної, культурно-оздоровчої та інших функцій.

Право лісокористування слід розглядати у двох аспектах: як об'єктивне і як суб'єктивне право.

Об'єктивне право лісокористування — це сукупність правових норм, що регулюють порядок та умови раціонального користування і відтворення лісів, підстави виникнення, зміни та припинення правовідносин у зазначеній галузі.

Суб'єктивне право лісокористування слід розуміти як установлену 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 неабияке значення має визначення таких понять, як «ліс», «лісові ресурси» та «лісовий фонд». Нині діюче лісове законодавство, на відміну від законодавства минулих років[1], визначає ліс як сукупність землі, рослинності, в якій домінують дерева та чагарники, тварин, мікроорганізмів та інших природних компонентів, що у своєму розвитку біологічно взаємопов'язані, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище (ст. 3 ЛК України). При цьому, як зазначено в Лісовому кодексі, ліси України є її національним багатством і за своїм призначенням та місцерозташуванням виконують переважно екологічні (водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні), естетичні, виховні та інші функції, мають обмежене експлуатаційне значення.

Поняття «лісовий фонд» є значно ширшим від поняття «лісу». В Лісовому кодексі України (ст. 4) воно визначається таким чином: «Усі ліси на території України становлять її лісовий фонд. До лісового фонду належать також земельні ділянки, не вкриті лісовою рослинністю, але надані для потреб лісового господарства». Таким чином, поняття «лісовий фонд» включає, крім лісу, ще й земельні ділянки, не вкриті лісовою рослинністю.

Поняття «лісові ресурси» також істотно відрізняються від понять «ліс» та «лісовий фонд». Лісовими ресурсами є деревина, технічна і лікарська сировина, кормові, харчові та інші продукти лісу, що використовуються для задоволення потреб населення і виробництва (ст. 7 ЛК України).

У Лісовому кодексі України прямо не визначено, хто може бути суб'єктом права лісокористування. Але з аналізу лісового законодавства можна зробити висновок, що такими суб'єктами є: державні, кооперативні та громадські спеціалізовані лісогосподарські підприємства, інші підприємства, установи, організації, в яких створено спеціалізовані підрозділи для ведення лісового господар-

[1] Йдеться про «Закон про ліси УРСР» (1923 р.) та Лісовий кодекс УРСР (1979 р.).

ства, для спеціального використання лісових ресурсів, потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт. Законодавство відносить цих суб'єктів до постійних лісокористувачів.

До складу суб'єктів права лісокористування також слід віднести інші підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, релігійні організації, громадян України, іноземних юридичних та фізичних осіб, які згідно з законом користуються лісовим фондом для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей та проведення науково-дослідних робіт. Вони належать до тимчасових лісокористувачів.

Об'єктом права лісокористування є частина державного лісового фонду, надана в користування з певною ціллю. Ним може бути як ліс, так і земельна ділянка, не вкрита лісовою рослинністю, але надана для потреб лісового господарства. Конкретизуючими ознаками такого об'єкта є його розмір, межа та місцерозташування. Відокремлена частина лісового фонду розглядається як юридично самостійний природній об'єкт.

За екологічним і господарським значенням ліси як об'єкт права лісокористування поділяються на першу та другу групи.

До першої групи належать ліси, що виконують переважно природоохоронні функції.

Залежно від переважання виконуваних ними функцій ліси першої групи належать до таких категорій захисності:

водоохоронні (смуги лісів вздовж берегів річок, навколо озер, водоймищ та інших водних об'єктів, смуги лісів, що захищають нерестовища цінних промислових риб, а також захисні лісові насадження на смугах відводу каналів);

захисні (ліси протиерозійні, приполонинні, захисні смуги лісів вздовж залізниць, автомобільних доріг міжнародного, державного та обласного значення, особливо цінні лісові масиви, державні захисні лісові смуги, байрачні ліси, степові переліски та інші ліси степових, лісостепових, гірських районів, які мають важливе значення для захисту навколишнього природного середовища). До цієї категорії належать також полезахисні лісові смуги, захисні лісові насадження на смугах відводу залізниць, захисні лісові насадження на смугах відводу автомобільних доріг;

санітарно-гігієнічні та оздоровчі (ліси населених пунктів, ліси зелених зон навколо населених пунктів і промислових підприємств, ліси першого і другого поясів зон санітарної охорони джерел водо-

постачання та ліси зон округів санітарної охорони лікувально-оздоровчих територій).

До першої групи належать також ліси на територіях природно-заповідного фонду (заповідники, національні природні парки, пам'ятки природи, заповідні урочища, регіональні ландшафтні парки), ліси, що мають наукове або історичне значення (включаючи генетичні резервати), лісоплодові насадження і субальпійські деревні та чагарникові угруповання.

До другої групи належать ліси, що поряд з екологічним мають експлуатаційне значення і для збереження захисних функцій, безперервності та невиснажливості використання яких встановлюється режим обмеженого лісокористування.

§ 6. Права та обов'язки лісокористувачів

Права та обов'язки лісокористувачів досить різні, у зв'язку з чим лісове законодавство поділяє їх на такі, що притаманні постійним лісокористувачам, і ті, що належать тимчасовим лісокористувачам.

Постійні лісокористувачі мають право: на ведення у встановленому порядку лісового господарства; на першочергове спеціальне використання лісових ресурсів, користування земельними ділянками лісового фонду для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт; власності на заготовлену продукцію і доходи від її реалізації (крім доходів від реалізації продукції, одержаної від догляду за лісом та інших лісогосподарських заходів); здійснювати у встановленому законодавством порядку будівництво доріг, лісових складів, пожежно-хімічних станцій, господарських приміщень та інших об'єктів, необхідних для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів (ст. 18 ЛК України).

Права тимчасових лісокористувачів дещо обмежені. Так, згідно зі ст. 19 ЛК України вони мають право: здійснювати спеціальне використання лісових ресурсів, користуватися земельними ділянками лісового фонду для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей та проведення науково-дослідних робіт відповідно до умов договору; за погодженням з органами місцевого самоврядування, які надали їм у користування земельні ділянки лісового фонду, та постійними лісокористувачами у встановленому законодавством порядку прокладати дороги, обладнувати лісові склади, стоянки для авто-

транспорту, зводити господарські будівлі та споруди для зберігання і первинної обробки заготовленої сировини тощо.

При цьому, як зазначено в Лісовому кодексі України (ст. 20), права лісокористувачів охороняються законом і можуть бути обмежені лише у випадках, передбачених законодавчими актами. Втручання в діяльність лісокористувачів з боку державних, господарських та інших органів і організацій забороняється за винятком випадків, передбачених чинним законодавством.

Збитки, заподіяні порушенням прав лісокористувачів, підлягають відшкодуванню у повному обсязі.

Що ж до обов'язків постійних лісокористувачів, то вони досить різноманітні. Одні з них безпосередньо пов'язані з необхідністю раціонального використання, відтворення лісових ресурсів, охорони та захисту лісів; інші — з виконанням управлінських функцій у сфері використання, відтворення лісових ресурсів, охорони та захисту лісів; а ще інші — обов'язки постійних лісокористувачів.

До першої групи обов'язків слід віднести такі: забезпечувати відтворення, охорону, захист і підвищення родючості ґрунтів, продуктивності лісових насаджень і посилення їх корисних властивостей; виконувати інші вимоги законодавства щодо ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів; дотримуватись науково обґрунтованих норм і порядку спеціального використання державних та інших ресурсів лісу та користування земельними ділянками лісового фонду; вести лісове господарство; здійснювати спеціальне використання лісових ресурсів та користуватися земельними ділянками лісового фонду способами, які б забезпечували збереження оздоровчих і захисних властивостей лісів, а також створювали сприятливі умови для їх охорони, захисту, використання та відтворення; забезпечувати охорону рідкісних видів рослин і тварин, рідкісних рослинних угруповань відповідно до екологічного законодавства.

Друга група обов'язків постійних лісокористувачів включає такі: виконувати роботи, пов'язані з відведенням у натурі земельних ділянок лісового фонду для спеціального використання лісових ресурсів, потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, спортивних і туристичних цілей та проведення науково-дослідних робіт; вести первинний облік лісів.

Інші обов'язки (третя група) — це необхідність своєчасно вносити плату за використання лісових ресурсів та не порушувати законні права тимчасових лісокористувачів.

Серед обов'язків тимчасових лісокористувачів слід виокремити такі: забезпечувати користування земельними ділянками лісово-

го фонду відповідно до умов їх надання; вести роботи способами, які б забезпечували збереження оздоровчих і захисних властивостей лісів, а також створювали сприятливі умови для відновлення насаджень, охорони, захисту, використання та відтворення лісів, охорони рідкісних видів флори і фауни; своєчасно вносити плату за спеціальне використання лісових ресурсів; не порушувати права інших лісокористувачів та інші.

§ 7. Право спеціального використання лісових ресурсів

Використання лісових ресурсів здійснюється в порядку загального і спеціального використання.

У порядку загального використання лісових ресурсів громадяни мають право вільно перебувати в лісах, безкоштовно збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, інші плоди, крім випадків, передбачених законодавчими актами.

Спеціальне використання лісових ресурсів має свою класифікацію, в основі якої лежить мета лісокористування.

Згідно зі ст. 50 Лісового кодексу України видами спеціального лісокористування є: 1) заготівля деревини під час рубок головного користування; 2) заготівля живиці; 3) заготівля другорядних лісових матеріалів (пень, луб, кора, деревна зелень тощо); 4) побічні лісові користування. Як зазначено в Лісовому кодексі України, лісовим законодавством можуть передбачатися й інші види спеціального використання лісових ресурсів.

Користування земельними ділянками лісового фонду також має свої види. До них слід включити користування земельними ділянками лісового фонду для: потреб мисливського господарства; культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей; проведення науково-дослідних робіт.

Лісове законодавство розрізняє: рубки головного користування; рубки, пов'язані з веденням лісового господарства.

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, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 року[1] рубки головного користування — це вирубування стиглих деревостанів з метою заготівлі деревини.

[1] ЗП України. – 1995. – № 10. – Ст. 225.

Згідно з Правилами рубок, пов'язаних з веденням лісового господарства, та інших рубок, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 1996 року[1], їх здійснення спрямовано на забезпечення охорони, оздоровлення, посилення захисних властивостей і підвищення продуктивності лісів, організації території лісового фонду, проведення інших лісогосподарських заходів, а також розчищення земельних ділянок лісового фонду, вкритих лісовою рослинністю у зв'язку з будівництвом гідровузлів, шляхів, видобуванням корисних копалин, прокладенням комунікацій тощо.

Рубки, пов'язані з веденням лісового господарства, поділяються на рубки догляду за лісом та інші види рубок.

Головним завданням рубок догляду за лісом є: поліпшення якості і породного складу насаджень; збереження і посилення екологічних, естетичних та інших властивостей лісу; підвищення стійкості та продуктивності насаджень; створення умов для скорочення термінів вирощування технічно стиглої деревини.

До інших видів рубок належать: вибіркові та суцільні санітарні рубки; лісовідновні рубки в деревостанах, що втрачають захисні, водоохоронні та інші природні властивості; рубки, пов'язані з реконструкцією малоцінних молодняків і похідних деревостанів; прокладення квартальних просік і створення протипожежних розривів, догляд за підростом, за підліском, за узліссям тощо.

Порядок заготівлі деревини встановлюється Правилами відпуску деревини на пні в лісах України, що затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Наступним видом спеціального використання лісових ресурсів є заготівля живиці. Живиця використовується як технічний матеріал у різних сферах діяльності людини.

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 строків підсочки у хвойних деревостанах, призначених для заготівлі живиці. Вирубання цих деревостанів до їх підсочки, а також дострокове вилучення їх з підсочки може допускатися, 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 року[2],

[1] ЗП України. – 1996. – № 12. – Ст. 336.

[2] Там само. – 1996. – № 7. – Ст. 209.

ділянки для заготівлі живиці визначаються відповідно до матеріалів лісовпорядкування та планів рубок головного користування.

Видом лісокористування є заготівля другорядних лісових матеріалів (пнів, лубу, кори та деревної зелені). Вона проводиться для промислової переробки, розвитку лісових промислів і задоволення потреб населення.

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 знімання 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 дубу, крушини, калини тощо), а також сировини для виробництва дьогтю (берест).

До деревної зелені належать дрібні пагони та гілки з дерев, підліску, підросту та цілі дерева, що заготовляються для приготування корму тваринам, а також для технічних, ритуальних та інших потреб.

Серед видів права спеціального використання лісових ресурсів важливе місце посідають побічні лісові користування. Згідно зі ст. 64 ЛК України до побічних лісових користувань належать: випасання худоби, розміщення пасік, заготівля сіна, деревних соків, збирання і заготівля дикорослих плодів, грибів, горіхів, ягід, лікарських рослин і технічної сировини, лісової підстилки та очерету. Цей вид лісокористування є тимчасовим. Сезонні строки початку і закінчення названих лісових користувань встановлюються відповідними державними органами управління в сфері охорони навколишнього природного середовища.

Випасання худоби (за винятком кіз) дозволяється на вкритих і не вкритих лісовою рослинністю землях лісового фонду, 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 щодо випасання худоби в лісах.

Місця розміщення вуликів і пасік визначаються постійними користувачами земельних ділянок лісового фонду з урахуванням умов ведення лісового господарства та спеціального використання лісових ресурсів. Для розміщення вуликів і пасік виділяються ділянки пере-

важно на узліссях, галявинах та інших не вкритих лісовою рослинністю землях. На таких ділянках дозволяється спорудження тимчасових (не капітальних) будівель без права вирубування дерев і чагарників, розчищення та розорювання земельних ділянок лісового фонду. 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, плантацій, зріджені лісонасадження.

Ресурсною базою для заготівлі соків є: придатні для підсочки дерева спеціально створених для цієї мети насаджень; ділянки лісу, які виділяються за 10 років до рубки головного користування або інших видів рубок; пні дерев, зрубаних напередодні соковиділення. У разі погіршення санітарного стану насаджень заготівля соку припиняється достроково на підставі висновку лісопаталога.

Заготівля дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, лікарських рослин, технічної сировини провадиться способами, що виключають виснаження їх ресурсів. Обсяги щорічних заготівель продукції встановлюються постійними лісокористувачами на підставі матеріалів лісовпорядкування. Заготівля лісових продуктів для одержання харчової та лікарської сировини в лісах, де здійснювалися заходи боротьби із шкідниками та хворобами з використанням хімічних засобів, провадиться з дотриманням відповідних санітарних норм і правил.

Збирання лісової підстилки допускається в окремих випадках у лісах другої групи на одній і тій же площі не частіше ніж один раз протягом 5 років.

Заготівля очерету провадиться на земельних ділянках лісового фонду з урахуванням збереження сприятливих умов для життя диких тварин і птахів, інших вимог охорони навколишнього природного середовища.

Способи і строки заготівлі побічних лісових користувань визначаються відповідно до Порядку заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісових користувань у лісах України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1996 року[1].

Користування земельними ділянками лісового фонду для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей здійснюється юридичними та фізичними особами з дозволу органів

[1] ЗП України. – 1996. – № 6. – Ст. 185.

місцевого самоврядування за погодженням з постійними лісокористувачами. Цей вид користування проводиться з урахуванням вимог щодо збереження лісового середовища і природних ландшафтів та з додержанням правил архітектурного планування приміських зон і санітарних вимог. У лісах, що використовуються для відпочинку, лісокористувачі повинні здійснювати роботи щодо їх благоустрою. Порядок користування земельними ділянками лісового фонду в культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілях встановляється Кабінетом Міністрів України.

Для науково-дослідних робіт відповідним установам та організаціям виділяються спеціальні земельні ділянки лісового фонду. На цих земельних ділянках може бути обмежено або повністю заборонено використання лісових ресурсів, якщо це суперечить цілям науково-дослідних робіт. Заготівля деревини, живиці, другорядних лісових матеріалів, побічні лісові користування проводяться науково-дослідними установами та організаціями в загальному порядку.

§ 8. Правові заходи щодо відтворення, охорони та захисту лісів

Важливе значення для забезпечення підвищення продуктивності лісів, поліпшення їх корисних властивостей, задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах мають відтворення, охорона та захист лісів.

Відтворення лісів, що проводиться у формі їх відновлення та лісорозведення, являє собою здійснення лісових та агротехнічних заходів відповідно до природоохоронних вимог з метою створення нових лісонасаджень.

Слід відрізняти відновлення лісів, яке здійснюється на землях, що були вкриті лісовою рослинністю (зруби, згарища тощо), від лісорозведення, яке здійснюється на землях, не вкритих лісовою рослинністю (яри, крутосхили, піски, пустища тощо). Відтворення лісів здійснюється постійними лісокористувачами.

Відповідно до Правил відновлення лісів і лісорозведення, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 1996 року[1], відтворення лісів має забезпечувати:

– раціональне використання лісового фонду;

– поліпшення якісного складу лісів, підвищення їх продуктивності й біологічної стійкості;

[1] ЗП України. – 1996. – № 6. – Ст. 185.

– підвищення водоохоронних, ґрунтозахисних, санітарно-гігієнічних, інших корисних властивостей лісів і захисних лісових насаджень;

– досягнення оптимальної лісистості шляхом створення в максимально короткі терміни нових насаджень найбільш економічно доцільними способами і технологіями.

Відновлення лісів здійснюється за спеціальними програмами і проектами, що розроблюються державними органами лісового господарства. 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 органами лісового господарства.

Лісорозведення повинно передбачати цільове вирощування:

– насаджень загального призначення для забезпечення народного господарства деревиною та іншими продуктами лісу;

– плантаційних лісових культур для одержання окремих асортиментів деревини в максимально короткі терміни;

– водоохоронних насаджень на берегах річок, навколо озер, водоймищ, у зонах відводу каналів;

– ґрунтозахисних насаджень на ярах, балках, 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 та хвороб, інших факторів, які впливають на санітарний стан лісових ресурсів.

Згідно зі ст. 85 ЛК України ліси підлягають охороні і захисту, що передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на їх збереження від знищення, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб, а також раціональне використання.

Забезпечення охорони та захисту лісів покладається на центральні та місцеві органи виконавчої влади, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та постійних лісокористувачів відповідно до законодавства.

Для охорони лісів від пожеж лісове законодавство передбачає заходи, які повинні здійснюватися органами місцевого самоврядування. До них належать: щорічна організація розробки і здійснення лісокористувачами заходів протипожежної профілактики у лісах; залучення до гасіння лісових пожеж населення, протипожежної техніки і транспортних засобів підприємств, установ та організацій у встановленому порядку; забезпечення осіб, залучених до гасіння лісових пожеж, харчуванням та медичним обслуговуванням; сприяння будівництву об'єктів протипожежного призначення, роботі повітряних суден авіаохорони; організація через засоби масової інформації пропаганди правил протипожежної безпеки, висвітлення проблем збереження лісів; забезпечення координації заходів, спрямованих на охорону лісів від пожеж.

Разом з тим, лісове законодавство передбачає, що підприємства, установи, організації та громадяни, діяльність яких впливає на стан і відтворення лісів, зобов'язані погоджувати з державними органами лісового господарства, державними органами управління у сфері екології та іншими органами проведення організаційних, санітарних, технологічних та інших заходів щодо охорони і захисту лісів.

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[1], вона є державним документом, в якому зведені відомості про сучасний стан рідкісних, тих, що зникають, і типових природних рослинних угруповань України, які потребують охорони і мають важливе значення як складова частина біологічної різноманітності.

Охорона природних рослинних угруповань, внесених до Зеленої книги України, здійснюється шляхом:

– встановлення особливого правового статусу природних рослинних угруповань, що потребують охорони;

– створення на територіях, де наявні відповідні угруповання, природно-заповідних об'єктів або оголошення їх природно-заповідними територіями;

– врахування спеціальних вимог щодо охорони цих угруповань у разі вилучення і надання земельних ділянок, розроблення проектної документації та проведення екологічної експертизи;

– встановлення кримінальної та адміністративної відповідальності за пошкодження природних рослинних угруповань та місць їх зростання;

[1] ЗП України. – 2002. – № 33. – Ст. 512.

– ратифікації міжнародних конвенцій, угод стосовно охорони навколишнього середовища;

– проведення виховної роботи серед населення;

– проведення моніторингу за станом змін рослинних угруповань та необхідних досліджень з метою розробки наукових основ їх охорони, відновлення та невиснажливого використання.

Охорону і захист лісів в Україні здійснюють:

– лісова охорона спеціально уповноважених державних органів лісового господарства (державна лісова охорона);

– лісова охорона інших постійних лісокористувачів (ст. 87 ЛК України).

Для виконання покладених на лісову охорону завдань законодавство надає їй певні права: давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) про усунення порушень лісового законодавства, встановленого порядку використання лісових ресурсів та використання земельних ділянок лісового фонду, інших порушень, що можуть завдати шкоди лісу; відвідувати безперешкодно підприємства, організації, установи для виконання контрольних функцій щодо забезпечення належної охорони та захисту лісів; доставляти осіб, що порушують лісове законодавство, в органи внутрішніх справ, місцеві органи влади; вилучати в осіб, що порушують лісове законодавство, незаконно добуту продукцію лісових користувань, інструменти, обладнання, транспортні та інші засоби, що були знаряддям правопорушень, а також відповідні документи; зберігати, носити і застосовувати спеціальні засоби та зброю в порядку, передбаченому законодавством.

Лісовим кодексом України передбачені обов'язки лісової охорони щодо забезпечення раціонального використання, відтворення лісових ресурсів, охорони та захисту лісів. Так, службові особи лісової охорони зобов'язані:

– запобігати порушенням правил охорони і захисту лісів, установленого порядку використання лісових ресурсів і користування земельними ділянками лісового фонду та іншим діям, що можуть негативно впливати на ліс, і припиняти їх;

– вживати заходів щодо підвищення протипожежної стійкості насаджень, запобігання виникненню, поширенню лісових пожеж та їх ліквідації, а також захисту лісів від шкідників та хвороб;

– сприяти лісокористувачам, яким надані земельні ділянки лісового фонду для потреб мисливського господарства, у здійсненні заходів щодо організації мисливського господарства, охорони і розведення диких звірів і птахів.

Працівники лісової охорони можуть мати й інші права і обов'язки відповідно до лісового законодавства.

§ 9. Юридична відповідальність за порушення лісового законодавства

Під порушенням лісового законодавства слід розуміти протиправну дію або бездіяльність, яка завдає шкоди лісам або земельним ділянкам лісового фонду чи не завдає такої шкоди, але направлена проти встановленого порядку користування лісами, а також земельними ділянками лісового фонду і передбачає юридичну відповідальність винної в цьому особи.

Перелік порушень лісового законодавства міститься в ст. 98 ЛК України. Це такі порушення: незаконне вирубування та пошкодження дерев і чагарників; знищення або пошкодження лісу внаслідок підпалу або недбалого поводження з вогнем; порушення вимог пожежної безпеки в лісах; знищення або пошкодження лісу внаслідок його забруднення хімічними та радіоактивними речовинами, виробничими і побудовими 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 галузі 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 розсадниках і на плантаціях, а також природного підросту та самосіву на землях, призначених для відновлення лісу; засмічення лісів побутовими відходами і викидами, розкорчування земельних ділянок лісового фонду і використання їх для спорудження будівель, переробки деревини, влаштування складів тощо без належного дозволу; самовільна заготівля сіна та випасання худоби на земельних ділянках лісового фонду; порушення правил заготівлі (збирання) лісової підстилки, дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід тощо; заготівля лісових ресурсів засобами, що негативно впливають на стан і відтворення лісів; порушення порядку використання лісосічного фонду, заготівля та вивезення деревини, заготівля живиці і використання інших лісових ресурсів; невнесення плати за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками

лісового фонду у встановлені строки та деякі інші. Законодавчими актами України можуть бути передбачені також інші порушення лісового законодавства.

Згідно зі ст. 98 ЛК України порушення лісового законодавства тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність. Притягнення до цих видів юридичної відповідальності здійснюється в порядку і на основі, передбачених відповідно трудовим, адміністративним, цивільним або кримінальним законодавством.

Порушення лісового законодавства можна класифікувати за різними критеріями. Наприклад, вирізняють лісопорушення, які вчинено постійними або тимчасовими лісокористувачами, а також лісопорушення, які вчинено юридичними або фізичними особами, що не є лісокористувачами. Лісопорушення класифікують за ступенем суспільної безпеки, а саме: ті, що передбачають адміністративне покарання, та ті, що передбачають кримінальне покарання. Можуть мати місце також і інші класифікації порушень лісового законодавства.

Порушення лісового законодавства завжди поєднане із заподіянням шкоди лісовим екосистемам. Тому в лісовому законодавстві закладено принцип, відповідно до якого підприємства, установи, організації і громадяни зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну лісу внаслідок порушення лісового законодавства, у розмірах і порядку, визначених законодавством України (ст. 100 ЛК України). Таким законодавством є відповідні статті Цивільного кодексу України, а також спеціальні нормативні акти, що передбачають порядок і розміри стягнень за шкоду, заподіяну лісовому господарству.

Шкода, завдана порушенням лісового законодавства, підлягає відшкодуванню незалежно від дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності.

Першу групу порушень лісового законодавства, за які передбачена цивільно-правова відповідальність, становлять порушення права державної власності на ліси. Будь-які угоди, що порушують це право, є недійсними з моменту їх укладення, що відповідає положенню ст. 6 ЛК України, відповідно до якої усі ліси в Україні є власністю держави.

Здійснення таких угод тягне за собою визнання їх недійсними відповідно до Цивільного кодексу України.

Другу групу порушень лісового законодавства, за які передбачена цивільно-правова відповідальність, становлять порушення

Правил відпуску деревини на пні, що передбачають розміри відповідних майнових стягнень, відшкодування шкоди за порушення, вчинені підприємствами, організаціями, установами при рубках лісу та заготівлі недеревних матеріалів. При застосуванні майнових стягнень використовуються такси на деревину лісових порід, яка відпускається на пні, за першим розрядом у всіх лісотаксових поясах без застосування встановлених норм зниження такс.

Третю групу порушень лісового законодавства становлять всі інші порушення, що завдають шкоди лісовому фонду України. Цивільно-правова відповідальність за них передбачена постановою Кабінету Міністрів України «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісовому господарству». За цією постановою відшкодування шкоди має місце за такі порушення: 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 та 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.

До інших видів відповідальності за порушення лісового законодавства слід віднести адміністративну, кримінальну та дисциплінарну відповідальність.

До адміністративної відповідальності можуть бути притягнені 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. Посадові особи, що мають право складати такі протоколи, перелічені в КпАП України.

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. 65[1]); знищення або пошкодження підросту в лісах (ст. 66); здійснення лісових користувань не відповідно до мети або вимог, передбачених в лісорубному квитку (ордері) або лісовому квитку (ст. 67); порушення правил відновлення і поліпшення лісів, використання ресурсів спілої деревини (ст. 68); пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду (ст. 69); самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід (ст. 70); введення в експлуатацію виробничих об'єктів без обладнання, що запобігає шкідливому впливу на ліси (ст. 71); пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами (ст. 72); засмічення лісів відходами (ст. 73); знищення або пошкодження лісоосушувальних канав, дренажних систем і шляхів на землях державного лісового фонду (ст. 74); знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах (ст. 75); знищення корисної для лісу фауни (ст. 76); порушення вимог пожежної безпеки в лісах (ст. 77).

Кримінальна відповідальність за порушення лісового законодавства передбачена в таких статтях Кримінального кодексу України: знищення або пошкодження лісових масивів (ст. 245); незаконна порубка лісу (ст. 246); порушення законодавства про захист рослин (ст. 247) і умисне порушення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 252).

Дисциплінарна відповідальність є одним із засобів впливу на осіб, для яких дії по охороні, захисту, відновленню та використанню лісів є посадовим обов'язком. Види дисциплінарних стягнень встановлені в ст. 148 Кодексу законів про працю України.

Розділ XIV

Право використання тваринного світу

§ 1. Тваринний світ як об'єкт охорони і використання

Тваринний світ є невід'ємним компонентом навколишнього природного середовища, національним багатством України, джерелом духовного та естетичного збагачення і виховання людей, об'єктом наукових досліджень, а також важливою базою для одержання промислової і лікарської сировини, харчових продуктів та інших матеріальних цінностей.

Правовою основою, на якій ґрунтується охорона, використання і відтворення тваринного світу, є Закони України 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 рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них»[4], інші нормативні акти національного законодавства, а також міжнародні угоди. Завданням законодавства про тваринний світ України є регулювання 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 вирізняти їх з-поміж 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, свійських та інших тварин для господарських, наукових, естетичних цілей регулюються не екологічним, а цивільним, аграрним чи іншим законодавством України. Так само в сферу дії згаданих законів не входить охорона і використання залишків викопних тварин.

---

[1] Офіційний вісник України. – 2002. – № 2. – Ст. 47.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №21. – Ст. 152; 1996. – №15. – Ст. 70; 1997. – № 6. – Ст.-49.

[3] Офіційний вісник України. – 2000. – № 12. – Ст. 442.

[4] Там само. – 2003. – № 10. – Ст. 430.

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 мігрує[1]. Тому тварини можуть постійно чи тимчасово населяти територію країни або належати до природних багатств її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони.

Дикі тварини можуть перебувати у стані природної волі, у неволі чи напіввільних умовах. Така ознака досить суттєва при визначенні суб'єкта права розпорядження тваринним світом та законності набуття тварин у власність чи користування. Тваринний світ, що перебуває у стані природної волі чи утримується в напіввільних умовах, належить до природних ресурсів загальнодержавного значення. Відповідно дикі тварини та інші об'єкти тваринного світу, вилучені зі стану природної волі, розведені (отримані) у неволі чи напіввільних умовах або набуті іншим дозволеним законодавством шляхом, можуть перебувати у приватній власності юридичних чи фізичних осіб. В 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 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.

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

Власниками або користувачами дикого тваринного світу (тобто суб'єктами права використання його об'єктів) у першу чергу виступають юридичні особи всіх форм власності та підпорядкування (державні мисливські господарства, господарства громадських мисливських товариств або їх колективи, фауністичні приватні підприємства, рибогосподарські об'єднання, наукові та навчальні установи тощо). Означені суб'єкти повинні користуватися тваринним світом згідно з цілями і завданнями їх статутної діяльності. Використання тваринного світу в порядку ведення мисливського і рибного господарства здійснюється з наданням підприємствам, установам, організаціям права користування середовищем перебування тварин — мисливськими угіддями та рибогосподарськими водоймами.

Фізичні особи (громадяни України, а в передбачених законодавством випадках — особи без громадянства й іноземці), які на законних підставах використовують тваринний світ, повинні перш за все бути правосуб'єктними, тобто мати право- і дієздатність на здійснення такого виду природокористування.

Тваринний світ різноманітний, як і види його використання. Тому кожен з користувачів здійснює певний вид користування залежно від цілей та характеру своєї діяльності та інших конкретних обставин.

Чинним законодавством встановлено такі види використання об'єктів тваринного світу:

– мисливство;

– рибальство, включаючи добування водних безхребетних тварин;

– використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях;

– використання корисних властивостей життєдіяльності тварин — природних санітарів середовища, запилювачів рослин тощо;

– використання диких тварин з метою одержання продуктів їх життєдіяльності;

– добування (придбання) диких тварин з метою утримання і розведення у неволі чи напіввільних умовах.

Найбільш поширеними видами користування тваринним світом є мисливство та рибальство, що обумовлює детальнішу правову регламентацію здійснення цих видів діяльності порівняно з іншими видами.

Залежно від ступеня і засобів правового регулювання здійснення наведених видів використання тваринного світу можливе на підставі права загального і спеціального використання його об'єктів.

Загальне використання тваринного світу 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, виховних 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 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 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 Державного департаменту рибного господарства (Держрибгоспу) Міністерства аграрної політики України;

– ліцензійних та цінних хутрових тварин мисливських видів — за поданням Державного комітету лісового господарства;

[1] ЗП України. – 1992. – № 9. – Ст. 217; 1994. – № 8. – Ст. 209.

– 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 й 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, тобто обставина, на підставі якої виникає відповідне право. Таких фактів, як правило, декілька і вони утворюють складну юридичну сукупність, яку практично неможливо уніфікувати щодо права користування тваринним світом у всіх його різновидах. Тому внаслідок різноманітності і несхожості видів, умов та підстав спеціального використання тваринного світу є доцільним конкретні підстави і порядок виникнення такого права розглянути далі, при характеристиці особливостей окремих видів користування тваринним світом.

Користувачі об'єктами тваринного світу, крім загальних прав і обов'язків, властивих усім природокористувачам, мають певні 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: додержуватися встановлених правил, норм, лімітів і строків щодо об'єкта користування; використовувати тваринний світ способами, що забезпечують стале користування і збереження біологічного різноманіття тварин; своєчасно вносити збір за спеціальне використання тваринного світу; сприяти діяльності органів державного екологічного контролю.

Окрім наведених користувачі можуть мати й інші, більш специфічні обов'язки, що обумовлені конкретним видом використання тваринного світу.

Право спеціального використання може бути припинено на умовах і підставах, передбачених законодавством, у разі: припинення діяльності юридичної особи або смерті громадянина; закінчення строку, на який було видано дозвіл на використання; коли відпала 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; надходження вимог щодо припинення названого права від органів екологічного, санітарного чи ветеринарного контролю.

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 господарства. Правова регламентація існуючих у цій галузі суспільних відносин ґрунтується на Законі України від 22 лютого 2000 року «Про мисливське господарство і полювання», відповідних постановах Кабінету Міністрів, нормативних актах Міністерства охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди) та Державного комітету лісового господарства (Держкомлісгоспу) України. Держкомлісгосп законодавчо визначений спецільно 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 особ-

ливі 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[1]. 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 майже 52 млн. га мисливських угідь. Основною організаційно-правовою формою їх використання є надання угідь в 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 земельних ділянок (за умови додержання вищенаведеної умови), а також попередні користувачі мисливських угідь.

Угіддя надаються обласними радами за поданням органів управління лісовим і мисливським господарством, погодженим з відповідними органами, на строк не менше 15 років. Надання угідь оформлюється шляхом укладення між користувачем і місцевими органами лісового господарства договору, який повинен відповіда-

[1] *Шахов В. С.* Право пользования охотничьими угодьями. – К., 1993.

ти 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, в чиїй власності чи користуванні знаходиться територія або акваторія, на якій перебувають тварини. Власники або користувачі земельних, лісових ділянок чи водних площ 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 України[1], 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;

[1] Іноземці користуються правом полювання на території України. Порядок і умови здійснення мисливських турів, розміри плати за них визначаються договорами між ними і користувачами мисливських угідь на підставі положень, встановлених Держкомлісгоспом України.

– при використанні мисливських собак, ловчих звірів і птахів — відповідний паспорт на них;

– мисливців — членів громадських мисливських організацій (Українського товариства мисливців і рибалок, Товариства мисливців і рибалок Збройних Сил України, Товариства «Динамо») — членські квитки;

– спеціальний дозвіл на добування мисливських тварин. Форми таких дозволів та органи, які їх видають, суттєво відрізняються залежно від того, до якої категорії мисливського фонду віднесені ті чи інші дикі звірі та птахи.

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 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) та ведмеді, 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, в свою чергу, надають ліцензії одному або декільком мисливцям за плату, розмір якої визначається Держкомлісгоспом України і становить від 0,6 (козуля) до 2,5 (лось) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ліцензія — це іменний офіційний документ, який засвідчує право мисливця на добування однієї особини 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 відшкодовується[1].

[1] Інструкція про порядок видачі ліцензій на добування мисливських тварин та порядок здійснення полювання на цих тварин, затверджена наказом Держкомлісгоспу України від 27 грудня 2000 року // Офіційний вісник України. – 2001. – № 11. – С. 479.

3. Полювання на найбільш цінних видів хутрових звірів (бобра, сурка, білку, куниць, норку та ін.) проводиться за індивідуальними дозволами-ліцензіями, що видаються обласними органами лісового господарства.

Полювання на менш цінних хутрових звірів (єнотовидного 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 угідь з отриманням відстрільної картки, як і в попередньому випадку, але іншого змісту. З метою зменшення втрат дичини дозволи видаються переважно мисливцям, що мають собак мисливських порід.

5. Шкідливі звірі і птахи (вовки, лисиці, сірі ворони, сороки, здичавілі собаки і коти та ін.) спричиняють значну шкоду мисливському господарству. Тому мисливцям дозволяється їх винищувати під час полювання на інших мисливських тварин, а в недозволений 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 Мінприроди визначає початок і закінчення мисливського сезону по областях і категоріях мисливського фонду залежно від кліматичних умов року і наявності дичини. Полювання протягом мисливського сезону може проводитись в усі дні тижня, в 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 позначку, відсутність якої є грубим порушенням правил полювання.

Законодавство забороняє застосування загальнонебезпечних або винищувальних знарядь і засобів полювання, наприклад, ви-

бухівки, немисливської вогнепальної зброї, використання автомотранспортних 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 існуючих у цій галузі 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 департаменту рибного господарства Міністерства аграрної політики України. Останні законодавчо визнані спеціально уповноваженими державними органами у галузі ведення рибного господарства і здійснення рибальства.

У сучасному розумінні рибальством охоплюється процес вилучення (вилову, добування, збирання) не лише риб, а всіх водних живих ресурсів, тобто організмів, життя яких неможливе без перебування (знаходження) у воді. До них 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 і 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

[1] ЗП України. – 1996. – № 18. – Ст. 516.

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. 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», затвердженої Мінекоресурсів і Держкомрибгоспом 10 лютого 2000 року[1].

Промислове добування ресурсів здійснюється на основі відповідних Правил промислового рибальства, які затверджені Держрибгоспом для басейнів Чорного і Азовського морів і рибогосподарських водних об'єктів України, а також Режимів рибальства до зазначених Правил, які встановлюються щорічно[2]. Наведені нормативні акти обумовлюють досить жорстку (можливо, занадто), 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 зазначається 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 наведених юридичних документів рибальство вважається незаконним і передбачає відповідні види юридичної відповідальності винних осіб.

---

[1] Офіційний вісник України. – 2000. – № 10. – Ст. 389.

[2] Там само. – 1999. – № 21. – Ст. 982.

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 знаходяться 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, 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 рибальства[1]. 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 25 лютого 1999 року за басейно-територіальним принципом.

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 (осетр, білуга, кефаль, форель та ін.); загальнонебезпечні і винищувальні засоби і знаряддя лову (вибухові та отруйні речовини, електроприлади, сітки тощо); дозволені знаряддя лову, до яких, за загальним правилом, віднесені вудки і спінінги; граничну кількість добутої рибної продукції; пільги членам громадських товариств рибалок.

Громадяни, що здійснюють любительський (спортивний) лов рибних ресурсів, зобов'язані дотримуватись наведених правил і встановленого на конкретному водоймі режиму рибальства. Особи, винні в їх порушенні, несуть відповідальність в установленому законодавством порядку.

---

[1] Офіційний вісник України. – 1998. – № 29. – Ст.1099.

§ 5. Правове регулювання інших видів спеціального використання тваринного світу

Крім основних, традиційних видів права користування тваринним світом — мисливства і рибальства — законодавство передбачає можливість здійснення інших видів використання фауни, які вперше опинились у правовому полі з прийняттям Закону УРСР від 27 листопада 1981 року «Про охорону і використання тваринного світу»[1], але в подальшому не отримали законодавчого розвитку. Це стосується використання тварин у наукових, культурно-освітних, 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 значення»[2]. 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-освітною, 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).

[1] Свод законов Украинской ССР. – К., 1988. – Т. 4. – С. 389.
[2] Офіційний вісник України. – 1999. – №37. – Ст. 1878.

§ 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. 32 Закону України «Про тваринний світ» містить перелік правових, організаційних, матеріально-технічних та інших заходів, спрямованих на відтворення, раціональне використання і збереження тваринного світу у всьому його біологічному різноманітті. Підґрунттям такої діяльності є комплексний підхід до 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 великі 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 виробничих процесів у сільському та лісовому господарстві, при експлу-

атації електричної мережі та транспортних засобів. Так, значна кількість зайців, птахів та іншої польової дичини гине під час сінокосу, збирання врожаю та інших сільськогосподарських робіт. Іноді навіть більше, ніж за весь сезон полювання. Непоодинокі випадки загибелі птахів від ураження електричним струмом на незахищених стовпах тощо. Тому підприємства і громадяни повинні застосовувати спеціальні пристрої та безпечні технології, які б запобігали спричиненню шкоди тваринному світу.

Під час зберігання, транспортування і застосування засобів захисту рослин, стимуляторів їх росту, мінеральних добрив і 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 внесення до Червоної книги України, Положення про яку затверджене Законом України від 7 лютого 2002 року[1].

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 531 вид рослин. Залежно від стану та ступеня загрози для популяції вони поділяються на такі категорії: зниклі, зникаючі, вразливі, рідкісні, неоцінені, недостатньо відомі. Незалежно від категорії всі тварини і рослини підлягають особливій охороні на всій території республіки. 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 в такому:

1. Не можуть передаватись у недержавну власність тварини, занесені до Червоної книги України (крім випадків, коли ці тварини

[1] Офіційний вісник України. – 2002. – № 10. – Ст. 462.

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 здійснювати лише наукові установи за іменними дозволами Мінекоресурсів на підстави рішень означеної Національної комисії.

4. Законодавством установлена підвищена кримінальна, адміністративні та майнова 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 спецільно створених з метою охорони тваринного світу об'єктах (загальнозоологічні, орнітологічні, ентомологічні, іхітіологічні заказники, зоологічні пам'ятки природи, зоологічні парки, сади тощо).

При проведенні екологічної експертизи об'єктів, впровадженні нової техніки, технологій, материалів 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 їх середовища.

При здійсненні окремих видів природокористування (меліорація земель, ведення лісового господарства, видобування корисних копалин, організація міст відпочинку населення та ін.) повинні передбачатись і здійснюватися заходи щодо збереження середовища перебування тварин, забезпечення недоторканності ділянок, що становлять особливу зооекологічну цінність.

§ 7. Відповідальність за порушення законодавства про охорону, використання і відтворення тваринного світу

Стаття 58 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 у зв'язку з тим, що процес оновлення екологічного законодавства просувався швидше, ніж в «охоронних» галузях законодавства, не всім наведеним у статтях законів правопорушенням кореспондує відповідна правова норма Кримінального кодексу чи Кодексу про адміністративні правопорушення. Це, зокрема стосується таких порушень, як приховування та перекручення інформації про стан і чисельність тварин і їх використання, використання мисливських угідь не за призначенням, невжиття заходів щодо запобігання загибелі тварин, погіршення середовища їх перебування тощо. Тому при визначенні виду і міри юридичної відповідальності тих чи інших порушень законодавства про тваринний світ слід керуватись чинним кримінальним (статті 248, 249 КК) та адміністративним законодавством (статті 50, 77[1], 83 ч. 2, 85-91 КпАП).

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 постановою від 26 січня 1990 року (із наступними змінами і доповненнями) «Про практику розгляду судами справ про відповідальність за порушення законодавства про охорону природи», 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 нарахування розміру стягнень за збитки, заподіяні незаконним добуванням або знищенням диких звірів і птахів (крім видів, занесених до Червоної книги України), їх жител, біотехнічних споруд[1]. Такси затверджені 12 березня 1996 року наказом Міністерства лісового господарства і Міністерства охорони навколишього природного середовища України у вигляді грошової суми, пропорціональної неоподатковуваному мінімуму доходів громадян за одну особину залежно від виду тварин. Наприклад, за незаконне добування або знищення лося розмір стягнення складає 90 мінімумів, кабана — 50, зайця, фазана — 10.

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»[2]. Цією постановою (за тим же 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).

---

[1] Збірник поточного законодавства, нормативних актів, судової та арбітражної практики. – 1996. – №17.

[2] Офіційний вісник України. – 1998. – №3. – Ст. 96.

Юридичні особи, в тому числі іноземні, які спричинили шкоду рибному господарству, а також громадяни, винні у незаконнному вилові риби нецінних видів, відшкодовують її у розмірі, обчисленому не наведеною постановою, а згідно з Методикою розрахунку збитків, заподіяних рибному господарству внаслідок порушення правил рибальства та охорони рибних запасів, яка була затверджена 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 підрахунку 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]. Так, добування на зазначених територіях лося оцінюється в 2000 гривень, кабана — 860, фазана — 180, осетра — 550 тощо.

Розмір шкоди, заподіяної незаконним добуванням тварин, що занесені в Червону книгу України, визначається відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 1 червня 1993 року (із 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 і т.ін.).

Шкода тваринному світу також може бути спричинена при здійсненні інших видів користування об'єктами тваринного світу, не віднесених до ресурсів мисливського чи рибного господарства.

[1] Офіційний вісник України. – 1998. – № 16. – Ст. 600.

[2] ЗП України. – 1993. – № 11. – Ст. 226.

В 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 затвердження тимчасового порядку справляння плати за спеціальне використання диких тварин»[1].

При вирішенні питання про те, чи є шкода, заподіяна об'єктам тваринного світу, значною, враховується їх вартість, екологічна цінність, кількість добутих чи знищених об'єктів, а також сумарний розмір шкоди.

Законодавством передбачено, що незаконно добуті живі об'єкти тваринного світу (звірі, птахи, риби) підлягають вилученню у правопорушника і, по можливості, поверненю в природне середовище.

Незаконно добута продукція полювання (хутро, шкіра, м'ясо, мисливські трофеї і т.ін.) підлягає вилученню і передачі для реалізації торговельним або заготівельним організаціям. При неможливості вилучення незаконно добутої продукції (використана чи реалізована порушником, стала непригодною з його вини тощо) має бути стягнута 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.

[1] ЗП України. – 1996. – № 6. – Ст. 195.

Розділ XV

Право користування природно-заповідним фондом України

§ 1. Поняття і правова класифікація територій та об'єктів природно-заповідного фонду

Програма перспективного розвитку заповідної справи в Україні («Заповідники»)[1], Закон України від 21 вересня 2000 року «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України в 2000-2015 роки», Закон України від 24 червня 2004 року «Про екологічну мережу України», а також Закон України від 6 червня 1992 року «Про природно-заповідний фонд України» визначають правові основи організації, охорони, ефективного використання і відтворення заповідників та інших природних комплексів, поняття і правову класифікацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду.

Природно-заповідний фонд *становлять ділянки суші і водного простору, природні комплекси та об'єкти, які мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонового моніторингу навколишнього природного середовища.* За законодавством природно-заповідний фонд охороняється як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання. Фонд розглядається як складова частина світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною.

До природно-заповідного фонду України належать: природні території та об'єкти (природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища); штучно створені об'єкти, (ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва).

[1] Програма перспективного розвитку заповідної справи в Україні («Заповідники»), затверджена 22 вересня 1994 року Верховною Радою України // Голос України. – 1994. – 7 грудня.

Території та об'єкти природно-заповідного фонду, найважливіші об'єкти екологічної мережі, яка являє собою єдину територіальну систему, що утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного та рослинного світу, генетичного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні.

Заказники, пам'ятки природи, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва залежно від їх екологічної і наукової цінності можуть бути загальнодержавного або місцевого значення. При цьому заказники поділяються на ландшафтні, лісові, ботанічні, загальнозоологічні, орнітологічні, ентомологічні, іхтіологічні, гідрологічні, загально-геологічні, палеонтологічні та карстово-спелеологічні. Серед пам'яток природи розрізняються комплексні, ботанічні, зоологічні, гідрологічні та геологічні.

За соціально-екологічним значенням заповідування поділяється на два види: *природне та освітньо-виховне*. Природне заповідування має такі організаційно-правові форми: природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, а освітньо-виховне — ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва.

Освітньо-виховне природне заповідування відрізняється від історико-культурного або архітектурного заповідування. Об'єктами охорони останнього є не природні, а меморіальні, історичні або архітектурні пам'ятки, пов'язані з іменами відомих діячів (наприклад, Канівський заповідник, де знаходиться могила Т. Г. Шевченка).

Основні завдання ***природних заповідників*** — збереження природних комплексів та об'єктів на їх території, проведення наукових досліджень і спостережень за станом навколишнього природного середовища, розробка на їх основі природоохоронних рекомендацій, поширення екологічних знань, сприяння у підготовці наукових кадрів і фахівців у галузі охорони навколишнього природного середовища та заповідної справи.

Біосферні заповідники — це природоохоронні, науково-дослідні установи міжнародного значення, що створюються з метою збере-

ження в природному стані найбільш типових природних комплексів біосфери, здійснення фонового екологічного моніторингу, вивчення навколишнього природного середовища, його змін під дією антропогенних факторів.

Національні природні парки — це природоохоронні, рекреаційні, культурно-освітніі, науково-дослідні установи загальнодержавного значення, що створюються з метою збереження, відтворення та ефективного використання природних комплексів і об'єктів, які мають особливу природоохоронну, оздоровчу, історико-культурну, наукову, освітню та естетичну цінність.

Регіональні ландшафтні парки — це природоохоронні, рекреаційні установи місцевого чи регіонального значення, створюються з метою збереження в природному стані типових або унікальних природних комплексів та об'єктів, а також для забезпечення умов для організованого відпочинку населення.

Заказниками оголошуються природні території (акваторії) з метою збереження і відтворення природних комплексів чи окремих компонентів.

Пам'ятки природи — окремі унікальні природні утворення, що мають особливе природоохоронне, наукове, естетичне і пізнавальне значення, з метою збереження їх у природному стані.

Заповідними урочищами оголошуються лісові, степові, болотні та інші відокремлені цілісні ландшафти, що мають важливе наукове, природоохоронне і естетичне значення, для збереження їх у природному стані.

Ботанічні сади створюються з метою збереження, вивчення, акліматизації, розмноження в спеціально створених умовах та ефективного господарського використання рідкісних і типових видів місцевої і світової флори шляхом створення, поповнення та збереження ботанічних колекцій, ведення наукової, навчальної і освітньої роботи. Ботанічні сади загальнодержавного значення є науково-дослідними природоохоронними установами. Ботанічним садам місцевого значення в установленому порядку може бути надано статус науково-дослідної установи.

Для збереження і вивчення у спеціально створених умовах різноманітних видів дерев і чагарників та їх композицій для найбільш ефективного наукового, культурного, рекреаційного та іншого використання створюються *дендрологічні парки*. Дендрологічні парки загальнодержавного значення — науково-дослідні природоохоронні установи. Дендрологічним паркам місцевого значення може бути надано статус науково-дослідної установи.

Зоологічні парки створюються для організації освітньо-виховної роботи, створення експозицій рідкісних, екзотичних та місцевих видів тварин, збереження їх генофонду, вивчення дикої фауни і розробки наукових основ її розведення в неволі. Зоологічні парки загальнодержавного значення є природоохоронними культурно-освітніми установами.

Парками-пам'ятками садово-паркового мистецтва оголошуються найбільш визначні та цінні зразки паркового будівництва з метою їх охорони і використання в естетичних, виховних, наукових, природоохоронних та оздоровчих цілях. Парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення є природоохоронними рекреаційними установами. На їх території можуть проводитися наукові дослідження.

Рішення про створення та відведення земельних ділянок природним заповідникам, національним природним паркам, а також щодо інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення приймаються Президентом України. Рішення про створення біосферних заповідників приймаються Президентом України після вирішення цього питання відповідно до міжнародних угод. Питання про організацію чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та встановлення охоронних зон, територій та об'єктів природно-заповідного фонду вирішується обласними, міськими (міст республіканського підпорядкування) радами.

§ 2. Загальна характеристика права користування природно-заповідним фондом

Закон «Про природно-заповідний фонд України» не має спеціального розділу про користування природними територіями та об'єктами цього фонду. Тому воно регулюється окремими нормами даного Закону, а також Земельним, Водним, Лісовим кодексами, Кодексом про надра, Законом «Про тваринний світ», іншими законами та підзаконними актами.

Території та об'єкти цього фонду використовуються з дотриманням вимог, встановлених чинним законодавством, у природоохоронних, науково-дослідних, освітньо-виховних, оздоровчих та інших рекреаційних цілях, а також для потреб моніторингу навколишнього середовища. Наведені основні види використання, а також заготівля деревини, лікарських та інших рослин, їх плодів, сіна,

випасання худоби, мисливство, рибальство та інші види використання природно-заповідного фонду можуть здійснюватися лише за умови, що така діяльність не суперечить цільовому призначенню його територій та об'єктів, встановленим вимогам щодо охорони, відтворення та використання їх природних комплексів і окремих об'єктів.

Право користування природними об'єктами кожного природного або біосферного заповідника, національного природного парку, регіонального ландшафтного парку, заказника, ботанічного саду, дендрологічного та зоологічного парків, парку-пам'ятки садово-паркового мистецтва більш детально визначається у відповідних положеннях, які розробляються і затверджуються Мінекології України, щодо територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення. А для територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення — місцевими органами цього Міністерства.

Порядок відведення і використання земельних ділянок природним і біосферним заповідникам, національним природним паркам, регіональним ландшафтним паркам, ботанічним садам, дендрологічним паркам, зоологічним паркам, а також видачі документів на право користування землею визначається Земельним кодексом України.

Заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва та інші території і об'єкти природно-заповідного фонду, що створюються без вилучення земельних ділянок, які вони займають, передаються під охорону підприємствам, установам, організаціям і громадянам органами Мінекології України з оформленням охоронного зобов'язання.

Території, що резервуються з метою наступного заповідування, залишаються у віданні їх землевласників та землекористувачів і використовуються за цільовим призначенням з дотриманням особливих вимог охорони навколишнього природного середовища, що визначаються рішеннями про резервування. При цьому власникам та користувачам природних ресурсів з метою відшкодування збитків, пов'язаних з обмеженням господарської діяльності, можуть встановлюватися пільги згідно зі ст. 49 Закону «Про природно-заповідний фонд України».

Використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється відповідно до таких основних принципів: збереження та екологічно збалансоване використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

забезпечення цілосності екосистемних функцій територій та об'єктів природно-заповідного фонду; забезпечення державної підтримки, стимулювання суб'єктів господарювання при створенні на їх землях територій та об'єктів природно-заповідного фонду; забезпечення участі громадян та їх об'єднань у розробленні пропозицій та прийняття рішень щодо формування, збереження та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду та ін.

Загальною ознакою права користування природно-заповідним фондом є те, що за своїм характером це право обмежене тими вимогами, які встановлені щодо охорони та відтворення його природних комплексів та об'єктів.

Участь у реалізації державної політики у сфері збереження та невиснажливого використання природно-заповідного фонду, відтворення його природних комплексів та об'єктів у межах своєї компетенції бере Державна служба заповідної справи, яка входить до складу Міністерства охорони навколишнього природного середовища і йому підпорядкована. Положення про цю службу затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2001 р.[1]

§ 3. Особливості природокористування в заповідниках

На території природних заповідників законом забороняється будь-яка господарська та інша діяльність, що суперечить призначенню заповідника, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює загрозу шкідливого впливу на його природні комплекси та об'єкти. Усілякі види користування, що порушують природні комплекси заповідників або загрожують збереженню природних об'єктів, які мають особливу наукову чи культурну цінність, припиняються як на території заповідника, так і в межах установлених навколо нього охоронних зон. Забороняється, зокрема, надання земельних ділянок для будівництва споруд, шляхів, лінійних та інших об'єктів транспорту і зв'язку, не пов'язаних з діяльністю заповідників, розведення вогнищ, влаштування місць відпочинку населення, стоянки транспорту та ін. Забороняються також усі види лісокористування, заготівля кормових трав, лікарських та інших рослин, квітів, насіння, очерету, випасання худоби, вилов і знищення звірів і птахів, порушення умов їх оселення, гніздування, інші

[1] Офіційний вісник України. – 2001. – № 33. – Ст. 1540.

види користування рослинним і тваринним світом, що призводять до порушення природних комплексів заповідника. Не допускається мисливство, рибальство, інтродукція нових видів тварин і рослин, проведення заходів з метою збільшення чисельності окремих видів тварин понад допустиму науково обґрунтовану ємність угідь, збирання колекційних та інших матеріалів, за винятком необхідних для здійснення наукових досліджень.

Усі види природокористування на території природного заповідника здійснюються згідно з нормами Земельного, Водного, Лісового кодексів, Кодексу про надра України, Закону України «Про природно-заповідний фонд України» та ін.

Проекти організації території природних заповідників та охорони їх природних комплексів, які передбачають відповідні види природокористування, розробляються спеціалізованими проектними організаціями і затверджуються Мінекобезпеки. В разі термінової необхідності за клопотанням науково-технічної ради природного заповідника з дозволу цього міністерства на території природного заповідника можуть проводитися також інші види природокористування, не передбачені Проектом організації території природного заповідника.

На території біосферних заповідників встановлюється диференційований режим використання, відтворення та охорони природних комплексів згідно з функціональним зонуванням. Так, їх заповідна зона включає території, призначені для збереження і відновлення найбільш цінних природних та мінімально порушених антропогенними факторами природних комплексів, генофонду рослинного і тваринного світу. Буферна зона біосферних заповідників включає території, виділені з метою запобігання негативному впливу на заповідну зону господарської діяльності на прилеглих територіях; її використання та порядок створення визначаються відповідно до вимог, встановлених для охоронних зон природних заповідників. Зона антропогенних ландшафтів включає території традиційного землевикористання, лісокористування водокористування, місць поселення, рекреації та інших видів природокористування.

У межах території біосферних заповідників можуть виділятися зони регульованого заповідного режиму, до складу яких включаються регіональні ландшафтні парки, заказники, заповідні урочища з дотриманням вимог щодо використання та охорони їх природних комплексів.

§ 4. Особливості природокористування в національних природних, регіональних і ландшафтних парках

На території національних природних парків з урахуванням природно-охоронної, оздоровчої, наукової, рекреаційної, історико-культурної та інших цінностей природних комплексів та об'єктів, їх особливостей встановлюється диференційований режим використання, відтворення та охорони відповідно до функціонального зонування. Так, заповідна зона національних природних парків призначається для охорони та відновлення найбільш цінних природних комплексів. Режим використання її визначається згідно з вимогами, встановленими для природних заповідників.

У межах зони регульованої рекреації адміністрацією парків виділяються ділянки для короткострокового відпочинку та оздоровлення населення, огляду особливо мальовничих і пам'ятних місць. Тут забороняються такі види природокористування: рубка лісу головного користування, промислове рибальство і мисливство, інші види користування природними об'єктами, що можуть негативно вплинути на стан природних комплексів заповідної зони.

В зоні стаціонарної рекреації можуть надаватися земельні ділянки для розміщення готелів, мотелів, кемпінгів, інших об'єктів обслуговування відвідувачів парку.

У межах господарської зони проводиться господарська діяльність, спрямована на виконання покладених на парк завдань, розташовуються населені пункти, об'єкти комунального призначення парку, а також землі інших землевласників і землекористувачів, включені до складу парку, на яких господарська діяльність здійснюється з дотриманням загальних вимог щодо використання природних об'єктів та охорони навколишнього природного середовища.

На територіях зон регульованої рекреації, стаціонарної рекреації та господарської зони забороняються всі види природокористування, які призводять або можуть призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища та зниження рекреаційної цінності території національного природного парку.

Зонування території національного природного парку, рекреаційна та інша діяльність у сфері природокористування на його території провадяться відповідно до Положення про національний природний парк та Проекту організації території національного природного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Ділянки землі та водного простору з усіма природними ресурсами та об'єктами вилучаються з господарського використання і надаються національним природним паркам у порядку, встановленому Законом «Про природно-заповідний фонд України», Земельним, Водним кодексами та іншими законодавчими актами України. До складу територій національних природних парків можуть включатися ділянки землі та водного простору інших землевласників та землекористувачів.

Регіональні ландшафтні парки організовуються, як правило, без вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів у їх власників або користувачів. У разі необхідності вилучення земельних ділянок для потреб регіональних ландшафтних парків проводиться в порядку, встановленому відповідним законодавством.

Території та природні комплекси і об'єкти цих парків використовуються населенням для ефективного туризму, відпочинку та інших видів рекреаційного користування в природних умовах з дотриманням режиму охорони навколишнього середовища. Крім того, вони використовуються для екологічної освітньо-виховної роботи.

На території регіональних ландшафтних парків з урахуванням природоохоронної, оздоровчої, наукової, рекреаційної, історико-культурної та інших цінностей природних комплексів та об'єктів, їх особливостей може проводитися зонування відповідно до вимог, установлених для використання територій та природних об'єктів національних природних парків.

§ 5. Особливості природокористування в заказниках, пам'ятках природи, заповідних урочищах та в інших штучно створених природних об'єктах

Заказники організовуються без вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів у їх власників або користувачів. На території заказника обмежується або забороняється використання природних об'єктів та діяльність, що суперечить цілям і завданням, передбаченим положенням про заказник. Господарська, наукова та інша діяльність щодо використання природних об'єктів заказника, яка не суперечить його цілям і завданням, проводиться з дотриманням загальних вимог охорони навколишнього природного середовища.

Власники або користувачі земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів, оголошених пам'ятками природи або заповідними урочищами, беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення режиму їх використання, охорони та збереження.

Оголошення пам'яток природи та заповідних урочищ також проводиться без вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів у власників або користувачів. На цих територіях забороняється будь-яка діяльність, що загрожує збереженню або призводить до деградації чи зміни первинного їх стану. На території заповідних урочищ забороняється будь-яка діяльність, що порушує природні процеси, які відбуваються у природних комплексах, включених до їх складу, відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників. Власники або користувачі земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів, оголошених пам'ятками природи або заповідними урочищами, беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення режиму їх використання, збереження та охорони.

Ботанічним садам надаються ділянки землі та водного простору з усіма природними ресурсами, які вилучаються з господарського використання, згідно з чинним законодавством. На їх території забороняється будь-яке природокористування та діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує збереженню колекцій флори.

У межах ботанічних садів для забезпечення ефективного режиму використання та охорони флори можуть бути виділені такі зони: експозиційна, наукова, заповідна та адміністративно-господарська. Експозиційна зона (з колекцією флори) використовується населенням для відвідування у порядку, встановленому адміністрацією ботанічного саду. Наукова зона, до складу якої входять експериментальні ділянки колекції, використовується для наукових цілей. Заповідна зона для відвідування забороняється, крім випадків, коли воно пов'язане з проведенням наукових спостережень. Адміністративно-господарська зона використовується для господарської діяльності, розташування адміністративних та господарських споруд тощо.

Природні об'єкти дендрологічних парків (різноманітні види дерев, чагарників та їх композицій) створюються для наукового, культурного, рекреаційного та іншого використання. На їх території забороняється діяльність, яка не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує збереженню дендрологічних колекцій. Зонування дендрологічних парків проводитися відповідно до вимог, встановлених для ботанічних садів.

Земельні ділянки з усіма природними ресурсами вилучаються з господарського використання і надаються дендрологічним паркам

у порядку, встановленому Земельним кодексом та іншими актами законодавства України.

Аналогічний порядок встановлений і для вилучення та надання земельних ділянок зоологічним паркам, на території яких забороняється природокористування та діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує збереженню сприятливих умов для життя тварин.

На території зоологічних парків з метою забезпечення виконання поставлених перед ними завдань виділяються відповідні зони: експозиційна, наукова, рекреаційна, господарська.

Парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва використовуються в естетичних, виховних, наукових, оздоровчих та природоохоронних цілях. Оголошення територій парками-пам'ятками садово-паркового мистецтва здійснюється з вилученням у встановленому порядку або без вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів у їх власників або користувачів. На цих територіях забороняється природокористування та будь-яка діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує їх збереженню.

Території парків-пам'яток садово-паркового мистецтва використовуються для проведення екскурсій та масового відпочинку населення. В порядку догляду за насадженнями можуть здійснюватися такі види природокористування: санітарні рубки дерев, рубки реконструкції та догляду за підсадкою дерев і чагарників ідентичного виду замість загиблих, заходи щодо запобігання самосіву, збереження композицій із дерев, чагарників і квітів, трав'яних газонів. На територіях може проводитися зонування відповідно до вимог, встановлених для ботанічних садів.

Утримання та реконструкція парків-пам'яток садово-паркового мистецтва провадиться за проектами, що розробляються спеціалізованими науковими та проектними установами і затверджуються органами, у підпорядкуванні яких перебувають ці парки, за погодженням з Міністерством екології та природних ресурсів України.

§ 6. Особливості природокористування в охоронних зонах природно-заповідного фонду

Для забезпечення необхідного режиму використання природних комплексів та об'єктів природних заповідників, запобігання негативному впливу господарської діяльності на прилеглих до них територіях, у разі необхідності також і на територіях, прилеглих до

окремих ділянок національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, а також навколо заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва встановлюються охоронні зони. Розміри охоронних зон визначаються за їх цільовим призначенням на підставі спеціальних обстежень ландшафтів та господарської діяльності у сфері природокористування на прилеглих територіях.

Використання охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду визначається з урахуванням характеру господарської діяльності на прилеглих територіях, впливу на навколишнє природне середовище. В них не допускається надання земельних ділянок для будівництва та інших об'єктів, розвиток господарської діяльності по використанню природних ресурсів, яка може призвести до негативного впливу на території та об'єкти природно-заповідного фонду. Оцінка такого впливу здійснюється на основі екологічної експертизи.

Внутрішнє зонування природно-заповідного фонду і прилеглих до нього природних територій та об'єктів передбачає виконання специфічних завдань для кожного його виду, зумовлює відповідні права та обов'язки природокористувачів і органів, в управління яких передані зазначені території.

§ 7. Правове забезпечення ефективності природокористування природно-заповідним фондом

Ефективність природокористування природно-заповідним фондом забезпечується за допомогою певних засобів. Це, зокрема, економічне обґрунтування організації та розвитку природно-заповідного фонду; економічна оцінка його територій та об'єктів, ведення їх кадастру; диференційоване визначення джерел і нормативів фінансування організації та функціонування природно-заповідного фонду; надання відповідним підприємствам, установам та організаціям, що забезпечують функціонування природно-заповідного фонду, податкових та інших пільг, компенсації у встановленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про природно-заповідний фонд; чітке визначення прав та обов'язків природокористувачів.

За відвідування територій та об'єктів природно-заповідного фонду їх адміністрації, а також підприємства, установи, організації

і громадяни, у підпорядкуванні яких перебувають ці території та об'єкти, за погодженням із спеціально уповноваженими державними органами, можуть встановлювати плату.

Природні та біосферні заповідники, національні природні парки та інші заповідні території у разі розширення їх за рахунок земель сільськогосподарських, лісогосподарських та інших угідь, що є державною власністю, звільняються від відшкодування пов'язаних з цим витрат сільськогосподарського, лісогосподарського та іншого виробництва. У разі включення до їх складу територій земель, що перебувають у комунальній чи приватній власності, відшкодування втрат здійснюється за рахунок Державного бюджету — для територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення. А для територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення — за рахунок республіканського бюджету Автономної Республіки Крим або місцевих бюджетів.

Природні та біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, ботанічні сади, а також дендрологічні парки звільняються від сплати земельного податку. Підприємства, установи та організації звільняються від плати за землі, які включені до складу заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва. Законодавством України можуть бути встановлені й інші пільги, спрямовані на забезпечення раціонального використання природних об'єктів заповідного фонду.

Збори за спеціальне використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду встановлюються відповідно до нормативів зборів і лімітів їх використання. Нормативи зборів у даному випадку визначаються Кабінетом Міністрів України з урахуванням їх якості, можливості відтворення, доступності, продуктивності, місцезнаходження, можливості переробки й утилізації відходів та інших факторів. Збори за використання в межах установлених лімітів відносять на витрати виробництва, а за понадлімітне використання та зниження їх якості стягуються з прибутку, що залишається у природокористувачів.

§ 8. Порядок установлення лімітів на користування об'єктами природно-заповідного фонду

Інструкцією Міністерства екології та природних ресурсів України від 11 травня 1994 року визначено єдиний порядок встановлення лімітів на використання всіх природних ресурсів у межах те-

риторій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення для всіх підприємств, установ, організацій та землевласників, які використовують ці ресурси.

Для природних і біосферних заповідників та національних природних парків розмір лімітів на використання природних ресурсів установлюється відповідно до проектів організації їх територій. Ліміти визначають обсяги природних ресурсів, на основі яких видаються дозволи на спеціальне використання природних ресурсів.

Матеріали про необхідність установлення лімітів на використання природних ресурсів готують власники або підприємства, установи, організації, у віданні яких перебувають території та об'єкти природно-заповідного фонду загальнодержавного значення. Вони повинні містити: клопотання про встановлення лімітів на використання природних ресурсів з обґрунтуванням необхідності такого використання; повну характеристику природних ресурсів, що пропонуються до використання; розрахунки обсягів природних ресурсів, на які пропонується встановити ліміт; встановлені нормативи використання природних ресурсів або розрахунки цих нормативів; рішення науково-технічних рад природних і біосферних заповідників та національних природних парків.

Підприємства, установи, організації, у віданні яких перебувають території природно-заповідного фонду, подають до відповідних наукових установ (у разі необхідності) та державних управлінь охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, обласних, міст Києва та Севастополя клопотання про використання природних ресурсів, які у двотижневий термін від моменту надходження розглядають подані матеріали, погоджують або відмовляють у ньому.

Законодавство передбачає особливості встановлення лімітів основних видів використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення. Так, для встановлення лімітів на використання природних ресурсів у науково-дослідних цілях визначається певна частина природних компонентів, на яких будуть проводитися такі роботи. При цьому уточнюються окремі теми наукових досліджень з метою визначення обсягів природних ресурсів, що можуть бути вилучені з природного середовища для виконання програми робіт.

Встановлення лімітів на використання природних ресурсів в оздоровчих та інших рекреаційних цілях передбачає визначення

меж територій, які пропонується використовувати, визначення кількості рекреантів з урахуванням ступеню рекреаційного навантаження, обсягів природних ресурсів, що будуть використані в процесі даної діяльності. Ліміт на даний вид використання природних ресурсів може бути встановлено як на тривалий, так і короткостроковий період. Це залежить від категорії території чи об'єкта природно-заповідного фонду, встановленого режиму його охорони і використання та порушення його природних комплексів.

Встановлення лімітів на використання природних ресурсів в освітньо-виховних цілях передбачає визначення певної частини території чи об'єкта природно-заповідного фонду загальнодержавного значення або його окремого природного ресурсу. Ліміти на даний вид користування встановлюються щорічно.

Встановлення лімітів на використання природних ресурсів для заготівлі деревини передбачає визначення певних обсягів рубок насаджень на природно-заповідних територіях. Заготівля деревини на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду здійснюється в порядку проведення рубок догляду, вибірково-санітарних, суцільних та ін. Щорічне встановлення лімітів на використання природних ресурсів шляхом випасання худоби передбачає визначення меж територій природно-заповідного фонду і кількості голів худоби, яка може випасатися.

Установлення лімітів на використання тваринного світу, за винятком видів, занесених до Червоної книги України, передбачає визначення кількості голів (для звірів) та загальної маси (для рибних запасів), яку буде вилучено з території природно-заповідного фонду. Дані ліміти встановлюються щорічно.

Ліміти на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення можуть установлюватись і для інших видів користування. При цьому визначається певний обсяг природного ресурсу, який передбачається до вилучення або буде піддаватися певному антропогенному впливу.

Затверджені ліміти з матеріалами обґрунтування надсилаються: один примірник — підприємству, установі, організації, що подала клопотання про встановлення лімітів на використання природних ресурсів; другий примірник — у держуправління охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, відповідної області, міст Києва і Севастополя, третій примірник -

Раді міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчому комітету відповідної області, міст Києва і Севастополя; четвертий примірник залишається в Міністерстві екології та природних ресурсів України.

§ 9. Порядок надання дозволів на користування об'єктами природно-заповідного фонду

Законодавством передбачені деякі особливості виникнення прав користувачів об'єктами природно-заповідного фонду. Вони полягають у тому, що природні об'єкти та комплекси природно-заповідного фонду можуть надаватись у спеціальне використання або в оренду підприємствам, установам, організаціям і громадянам на підставі дозволів, зареєстрованих у встановленому порядку, за плату для здійснення виробничої та іншої діяльності, а у випадках, передбачених законодавством, — на пільгових умовах. Такі дозволи надаються органами Міністерства екології та природних ресурсів України на використання природних об'єктів, розташованих у межах територій природно-заповідного фонду республіканського (загальнодержавного) значення, або органами місцевої влади та управління стосовно природних об'єктів на територіях заповідного фонду місцевого значення.

Дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів — *це офіційний документ, що посвідчує право природокористувачів на спеціальне використання природних об'єктів у межах затверджених лімітів*. Надання дозволів відбувається на підставі клопотань природокористувачів з обґрунтуванням потреби в природних об'єктах, узгоджених з власниками або підприємствами, установами, організаціями, у віданні яких перебувають території та об'єкти природно-заповідного фонду загальнодержавного значення. Рішення цих органів про узгодження клопотання щодо надання дозволу на спеціальне використання природних об'єктів, а також про надання дозволу має бути прийнято відповідним органом у місячний термін. У разі відмови в узгодженні клопотання або в наданні дозволу, а також порушення передбачених термінів розгляду заявник має право звернутися до вищестоящого державного органу.

Дозвіл на спеціальне використання природних об'єктів може бути скасовано органом, що його надав. Це можливе у разі порушення користувачем умов природокористування, а також в інших випадках, передбачених законом. При значних змінах у природокористуванні раніше виданий дозвіл може бути скасований, а новий надається в порядку, передбаченому законом.

§ 10. Особливості охорони природно-заповідного фонду

Особливість організації охорони природних біосферних заповідників, національних парків, регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків загальнодержавного значення становить те, що ця діяльність покладається на спеціальні служби охорони, які створюються в складі адміністрації заповідних територій зазначених категорій.

Охорона територій та об'єктів природно-заповідного фонду інших категорій покладається на підприємства, установи та організації, у віданні яких вони перебувають. У разі необхідності їх охорона може покладатися на адміністрації розташованих поблизу природних та біосферних заповідників, національних і регіональних парків (ст. 60 Закону «Про природно-заповідний фонд України»).

До складу служб охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду входять керівники адміністрацій природних і біосферних заповідників, національних природних і регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних та зоологічних парків загальнодержавного значення, працівники охорони, а також інших підрозділів.

Працівники служб охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду мають право перевіряти у громадян і службових осіб посвідчення на перебування і використання природних ресурсів та іншу діяльність у межах відповідних територій та об'єктів природно-заповідного фонду; вилучати у порушників предмети та знаряддя незаконного використання природних об'єктів; проводити особистий огляд осіб, речей, транспортних засобів та перевірку знарядь і продукції, одержаної в результаті природокористування; безперешкодно відвідувати підприємства установи, організації, судна та інші транспортні засоби в межах відповідних територій, об'єктів природно-заповідного фонду, їх охоронних зон для перевірки дотримання законодавства про природокористування, давати обов'язкові для виконання приписи з метою усунення порушень, виявлених у межах територій та об'єктів цього фонду; складати протоколи про порушення вимог законодавства, надсилати їх відповідним органам для притягнення винних осіб до відповідальності.

Особливості правової охорони права користування територіями та об'єктами природно-заповідного фонду полягають в установленні заповідного режиму щодо використання їх корисних властивостей, обмеженні прав і розширенні обов'язків відповідних суб'єктів під час здійснен-

ня господарської, управлінської та іншої діяльності (землевпорядкування, лісовпорядкування тощо), захисті цього режиму, а також законних прав та інтересів природокористувачів шляхом встановлення підвищеної відповідальності за правопорушення, а також за знищення та пошкодження заповідних природних комплексів та об'єктів.

Порушення порядку та правил раціонального використання об'єктів природно-заповідного фонду можуть полягати в нецільовому їх використанні; порушенні вимог проектів створення та організації територій природно-заповідного фонду, здійсненні в межах цього фонду та його охоронних зон забороненої господарської діяльності або діяльності без попереднього проведення екологічної експертизи чи з порушенням її висновків; невжитті заходів щодо попередження і ліквідації екологічних наслідків аварій та іншого шкідливого впливу на території та об'єкти природно-заповідного фонду; порушенні строків і порядку розгляду клопотань про надання територій та об'єктів природно-заповідного фонду в користування; самовільному зайнятті земельних ділянок та інших об'єктів цього фонду, їх псуванні, забрудненні, пошкодженні, знищенні; несвоєчасному поверненні тимчасово зайнятих об'єктів і територій цього фонду або неприведенні їх у стан, придатний для використання за призначенням; в спорудженні і експлуатації виробничо-господарських об'єктів і здійсненні іншої господарської діяльності, що не відповідає цільовому призначенню природно-заповідного фонду; в порушенні вимог наданих дозволів на використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду; самовільній зміні меж, відведенні територій та об'єктів природно-заповідного фонду для інших потреб тощо.

Особливість відповідальності за порушення права природокористування територіями та об'єктами природно-заповідного фонду полягає в установленні більш суворих майнових, адміністративних та кримінальних санкцій за наведені вище порушення права користування. Так, розміри шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про природно-заповідний фонд, визначаються на основі кадастрової еколого-економічної оцінки включених до його складу територій та об'єктів, що проводиться відповідно до Закону «Про природно-заповідний фонд України» та спеціальних такс, які затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Такси передбачають підвищену майнову відповідальність за незаконну рубку дерев і чагарників до ступеня припинення росту; пошкодження дерев і чагарників не до ступеня припинення росту; знищення або пошкодження молодняка природного походження, самосіву, лісових культур на площах, що призначені для лісо-

відновлення; сінокосіння та випасання худоби без спеціального на те дозволу; знищення або пошкодження трав'яного покрову; знищення або пошкодження мурашників; заготівлю (збір) дикорослих плодів, ягід, горіхів, лікарських рослин, технічної сировини без спеціального на те дозволу; проїзд транспорту там, де це забороняється законодавством; влаштування без спеціального дозволу неорганізованих місць відпочинку; незаконного добування чи знищення тварин, пошкодження або знищення їх жител, місць перебування і розмноження[1].

Адміністративна відповідальність за використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду для господарських цілей, за порушення режиму, встановленого на заповідній території або для охорони пам'яток природи, а також за порушення порядку користування тваринним світом у заповідниках і в інших територіях, що підлягають охороні, передбачена ст. 91 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також правил користування тваринним світом у заповідниках та в межах інших територій, що підлягають охороні, регулюється статтями 218, 219, 254-257 КпАП України.

Кримінальне законодавство України встановлює відповідальність за порушення правил охорони природно-заповідних об'єктів і комплексів. Так, за порушення встановлених правил охорони надр, незаконну порубку дерев і чагарників у лісах, захисних та інших лісових насадженнях, порушення правил полювання та незаконне полювання, вчинені на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, відповідні кримінально-правові норми передбачають кримінальну відповідальність незалежно від заподіяної шкоди (статті 240, 246, 248 Кримінального кодексу України).

Стаття 252 КК України встановлює відповідальність винних осіб за умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду.

Програмою перспективного розвитку заповідної справи в Україні («Заповідники») передбачається посилити адміністративну, кримінальну та матеріальну відповідальність за порушення режиму заповідних територій та вдосконалити механізм накладання відповідних стягнень.

---

[1] Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 квітня 1998 року // Офіційний вісник України. – 1998. – № 16. – Ст. 600.

Розділ XVI

Правове регулювання охорони курортних, лікувально-оздоровчих і рекреаційних зон

§ 1. Поняття курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон

Правове регулювання використання та охорони курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон (територій) є не тільки необхідною основою для збереження унікальних природних факторів, а 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.

У чинному екологічному та деяких інших галузях законодавства України міститься поняття курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних природних ресурсів. Так, наприклад, пересурсове екологічне законодавство, зокрема ст. 47 Земельного кодексу України закріплює, що до земель оздоровчого призначення належать землі, які мають природні лікувальні властивості, що використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань людей. Згідно ж зі ст. 62 Водного кодексу України лікувальними визнаються водні об'єкти, які мають природні лікувальні властивості і які включені до спеціального переліку, що затверджений 11 грудня 1996 року постановою Кабінету Міністрів України[1].

Найбільш комплексне регулювання цього питання здійснюється Законом України «Про курорти»[2]. Відповідно до них 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 використо-

[1] ЗП України. – 1996. – № 21. – Ст. 584.
[2] Офіційний вісник України. – 2000. – № 44. – Ст. 1884.

вується з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації і підлягає особливій охороні.

Таким чином, юридичними ознаками курорту або курортної зони є:

– підтверджена у встановленому законом порядку наявність лікувальних природних ресурсів;

– розташування необхідних для використання зазначених ресурсів та лікування людей об'єктів інфраструктури;

– оголошення в передбаченому законом порядку оздоровчої території курортом, з визначенням її меж та правового режиму використання її природних ресурсів.

Під природними лікувальними ресурсами або факторами слід розуміти певні елементи навколишнього природного середовища, які за своїми природніми властивостями здатні здійснювати лікувально-оздоровчий вплив на фізіологічний та психологічний стан організму людини, поновлюючи його життєві сили. До них належать: мінеральні та термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропа лиманів та озер, морська вода, природні об'єкти і комплекси із сприятливими для лікування кліматичними умовами, придатні для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Лікувальні природні ресурси поділяються залежно від їх розповсюдження на два види: особливо цінні та унікальні природні лікувальні ресурси та загальнопоширені природні лікувальні ресурси.

До першого виду відносять ресурси, які рідко (не часто) зустрічаються на території України, мають обмежене поширення або невеликі запаси в родовищах і є особливо сприятливими і ефективними для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

До другого виду належать ресурси, які зустрічаються в різних регіонах України, мають значні запаси і придатні для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Курортні зони можна класифікувати на кілька видів за різними критеріями. Так, залежно від типу природних лікувальних факторів виокремлюють бальнеологічні, кліматичні, грязьові та змішані курортні зони.

За характером природних лікувальних ресурсів курорти поділяють на курорти загальнодержавного та місцевого значення. До курортів загальнодержавного значення належать природні території, що мають особливо цінні й унікальні природні лікувальні ресурси

і використовуються з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

До курортів місцевого значення належать природні території, що мають загальнопоширені лікувальні ресурси і використовуються з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Залежно від спеціалізації або медичного профілю виокремлюють курорти загального призначення і спеціалізовані курорти для лікування конкретних захворювань. Медичний профіль курорту встановлюється Державним департаментом з питань діяльності курортів, що діє у складі Міністерства охорони здоров'я України і підпорядковується йому[1].

Порядок створення курорту охоплює кілька самостійних етапів.

Перший етап включає виявлення природних лікувальних ресурсів, яке здійснюється шляхом проведення комплексних медико-біологічних, кліматологічних, геолого-гідрологічних, курортологічних та інших дослідницьких робіт. Юридичною підставою для прийняття рішення про створення курортної зони є підтверджена в передбаченому законом порядку наявність на цій території природних лікувальних ресурсів, необхідної інфраструктури для їх експлуатації та організації лікування людей. Медико-біологічна оцінка якості та цінності природних лікувальних ресурсів, визначення методів їх використання здійснюється Державним департаментом з питань діяльності курортів.

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. 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.

Другий етап полягає в розгляді клопотання про оголошення природних територій курортними. Клопотання щодо природних територій державного значення розглядає Державний департамент

[1] Положення про Державний департамент з питань діяльності курортів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 6 травня 2001 року № 425 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 20. – Ст. 843.

з питань діяльності курортів з урахуванням пропозицій Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад. Якщо в клопотанні йдеться про природні території місцевого значення, то воно підлягає розгляду відповідними місцевими органами виконавчої влади з питань діяльності курортів. Розгляд клопотання повинен відбутись у місячний термін.

На третьому етапі, у разі схвалення клопотання, відповідний державний орган погоджує його з власниками чи користувачами земельних ділянок.

Четвертий етап охоплює розроблення проекту оголошення природних територій курортними і проведення щодо нього державної екологічної та санітарно-гігієнічної експертизи відповідно до законів України «Про державну екологічну експертизу» і «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення»[1].

Заключний п'ятий етап полягає у прийнятті рішення щодо оголошення природних територій курортними. Так, відповідно до курортів державного значення матеріали передаються Державним департаментом з питань діяльності курортів до Кабінету Міністрів України, а щодо курортів місцевого значення — до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Рішення про оголошення природних територій курортними територіями державного значення приймає Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів України. Відповідно про створення курортних територій місцевого значення рішення приймають Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні Київська та Севастопольська міські ради за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Під лікувально-оздоровчою місцевістю (зоною) розуміють природну територію, що має мінеральні та термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропу лиманів та озер, кліматичні та інші природні умови, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Слід підкреслити, що лікувальна оздоровча місцевість також має лікувальні природні ресурси, але, на відміну від курортної, у неї не завжди є необхідна для організації лікування та оздоровлення людей інфраструктура і відповідно юридичний статус курорту. Саме

[1] Екологічне законодавство України. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2002. – С. 285.

лікувально-оздоровчі місцевості треба розглядати як резервні території, на яких у майбутньому можливе створення курортів.

Поняття рекреаційних зон (територій) міститься в ст. 63 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Рекреаційними зонами є ділянки суші і водного простору, призначені для організованого масового відпочинку населення і туризму. Таким чином, природним ресурсам рекреаційних зон притаманні певні якості (унікальність, наявність відновно-оздоровчих властивостей, естетична привабливість), які справляють благотворний вплив на організм людини, відновлюючи її життєві, психофізіологічні, духовні сили і працездатність. Відповідно до цього рекреаційні території використовуються виключно з метою відпочинку, оздоровлення, туризму та задоволення естетично-культурних потреб людини.

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 виокремлюють ландшафтні, кліматичні, пляжні, фітовідновні та пізнавальні.

Земельний кодекс України закріплює більш детально склад земель рекреаційного призначення. До них належать: земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських та екологічних стежок, маркованих трас, земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, об'єктів фізичної культури і спорту, туристичних баз, кемпінгів, яхт-клубів, стаціонарних і наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих туристичних станцій, дитячих і спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва.

Сукупність природних територій та об'єктів, яким властиві лікувальні, оздоровчі, рекреаційні природні фактори та які мають особливу лікувально-оздоровчу, рекреаційну, пізнавальну, естетичну, наукову цінність і виокремлені з метою їхнього належного використання та охорони, становить єдиний лікувально-рекреаційний фонд України.

§ 2. Правова охорона курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон

З метою забезпечення ефективного та раціонального використання курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон чинне екологічне законодавство України відносить ці території до при-

родних територій, які мають бути під особливою охороною і на яких встановлюється спеціальний режим здійснення господарської та будь-якої іншої діяльності.

На землях оздоровчого призначення забороняється діяльність, яка суперечить їх цільовому призначенню або може негативно вплинути на природні лікувальні властивості цих земель. Аналогічні обмеження встановлено і щодо використання рекреаційних зон. Так, на землях рекреаційного призначення заборонена діяльність, що перешкоджає або може перешкоджати використанню їх за призначенням, а також негативно впливає або може вплинути на природний стан цих земель.

До заходів правової охорони належить встановлення округів санітарної охорони та зонування курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних територій.

Під округом санітарної охорони розуміють територію земної поверхні, зовнішній контур якої збігається з межею курорту. У межах цієї території забороняються будь-які роботи, що призводять до забруднення ґрунту, повітря, води, завдають шкоди лісу, іншим зеленим насадженням, сприяють розвитку ерозійних процесів і негативно впливають на природні лікувальні ресурси, санітарний та екологічний стан природних територій курортів.

Для курортів, які використовують родовища корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів (підземні мінеральні води, лікувальні грязі тощо), встановлюються округи санітарної охорони.

Межі округів та зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів державного значення затверджуються Верховною Радою України одночасно з прийняттям рішення про оголошення природних територій курортними територіями державного значення.

Межі округів і зон санітарної охорони курортів місцевого значення затверджуються відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами одночасно з прийняттям рішення про оголошення природних територій відповідно курортними територіями місцевого значення. Режим округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів державного значення встановлюється Кабінетом Міністрів України, а курортів місцевого значення — Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

Відповідно до кожного курорту державного значення Кабінетом Міністрів України розробляється та затверджується окреме Поло-

ження про цей курорт, у якому встановлюється округ санітарної охорони, конкретні межі та режим їх використання[1].

Округ санітарної охорони поділяється на три зони: зона суворого режиму; зона обмежень і зона спостережень. Встановлення зазначених зон здійснюється в порядку розроблення проектів землеустрою.

Зона суворого режиму охоплює місця виходу на поверхню мінеральних вод, території, на яких розташовані родовища лікувальних грязей, мінеральні озера, лимани, вода яких використовується для лікування, пляжі, а також прибережну смугу моря і прилеглу до пляжів територію шириною не менш як 100 метрів. У межах цієї зони забороняється: користування надрами, не пов'язане з використанням природних лікувальних ресурсів, розорювання земель, провадження будь-якої господарської діяльності, а також інші дії, що впливають або можуть вплинути на розвиток небезпечних геологічних процесів, на природні лікувальні фактори курорту та його екологічний баланс; прокладення кабелів, трубопроводів, інших комунікацій; спорудження будь-яких будівель та інших об'єктів, не пов'язаних з експлуатаційним режимом та охороною природних і лікувальних факторів округу; скидання дренажно-скидних та стічних вод; влаштування стоянок автомобілів, пунктів їх обслуговування (ремонт, миття тощо); влаштування вигребів, кладовищ і скотомогильників; проїзд автотранспорту, не пов'язаний з обслуговуванням цієї території, використанням родовищ лікувальних ресурсів або природоохоронною діяльністю; постійне і тимчасове проживання громадян (крім осіб, які безпосередньо забезпечують використання лікувальних факторів).

На території цієї зони дозволяється проводити діяльність, пов'язану з використанням природних лікувальних факторів, на підставі науково обґрунтованих висновків і результатів державної санітарно-гігієнічної та екологічної експертиз виконувати берегоукріплювальні, протизсувні, протиобвальні та протиерозійні роботи, будувати хвилерізи та інші гідротехнічні споруди, а також влаштовувати причали.

Зона обмежень охоплює: територію, з якої відбувається стік поверхневих і ґрунтових вод до місця виходу на поверхню мінеральних вод або родовища лікувальних грязей, до мінеральних озер,

[1] Див., напр.: Положення про курорт Сатанів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 1992 року № 591; Положення про Всеукраїнську дитячу оздоровницю – курорт Євпаторія, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 1999 року № 1296, та інші.

лиманів, місць неглибокої циркуляції мінеральних та прісних вод, які формують мінеральні джерела; територію, на якій розташовані санаторно-курортні заклади та заклади відпочинку і яка призначена для будівництва таких закладів; парки, ліси та інші зелені насадження, використання яких без дотримання вимог природоохоронного законодавства та правил, передбачених для округу санітарної охорони курорту, може призвести до погіршення природних і лікувальних факторів курорту.

На території зазначеної зони забороняється: будівництво об'єктів і споруд, не пов'язаних з безпосереднім задоволенням потреб місцевого населення та громадян, які прибувають на курорт; проведення гірничих та інших видів робіт, не пов'язаних з безпосереднім впорядкуванням території; спорудження поглинаючих колодязів, створення полів підземної фільтрації; забруднення поверхневих водойм під час здійснення будь-яких видів робіт; влаштування звалищ, гноєсховищ, кладовищ, накопичувачів рідких та твердих відходів виробництва, інших відходів, що призводять до забруднення водойм, ґрунту, ґрунтових вод, повітря; розміщення складів пестицидів і мінеральних добрив; здійснення промислової вирубки зелених насаджень, а також будь-яке інше використання земельних ділянок і водойм, що може призвести до погіршення їх природних та лікувальних факторів; скидання у водні об'єкти сміття, стічних, підсланевих і баластних вод, витікання таких вод та інших речовин з транспортних (плавучих) засобів і трубопроводів.

Усі багатоквартирні будинки в межах цієї зони повинні мати водопровід та каналізацію. Території тваринницьких ферм мають бути заасфальтовані і за периметром огороджені відовідвідними канавами, з водонепроникними відстійниками для поверхневих вод. При в'їзді на територію ферм споруджуються капітальні санпропускники з дезінфекційними бар'єрами.

Зона спостережень охоплює всю сферу формування і споживання гідромінеральних ресурсів, лісові насадження навколо курорту, а також території, господарське використання яких без дотримання встановлених для округу санітарної охорони курорту правил може несприятливо впливати на гідрогеологічний режим родовищ мінеральних вод і лікувальних грязей, ландшафтно-кліматичні умови курорту, на його природні та лікувальні фактори.

На території зазначеної зони забороняється: будівництво підприємств, установ та організацій, діяльність яких може негативно впливати на ландшафтно-кліматичні умови, стан повітря, ґрунту та вод округу; спуск на рельєф неочищених промислових та побуто-

вих стічних вод, проведення вирубок зелених насаджень (крім санітарних рубок).

Зона спостережень є водночас межею округу санітарної охорони курорту, і на її території дозволяється проведення видів робіт, які не впливатимуть негативно на лікувальні та природні фактори курорту, не погіршуватимуть його ландшафтно-кліматичних, екологічних і санітарно-гігієнічних умов.

Основою поділу рекреаційних територій на зони є санітарно-гігієнічна, лісорослинна, заповідна та інша значущість природних територій, їх місцезнаходження, доступність.

Серед форм правової охорони курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних територій необхідно виокремити і проведення обліку, контролю та спостереження за якістю їх природних ресурсів. Державний кадастр природних територій курортів України є системою відомостей про правовий статус, належність, режим, географічне положення, площу, запаси природних лікувальних ресурсів, якісні характеристики цих територій, їх лікувальну, профілактичну, реабілітаційну, природоохоронну, наукову, рекреаційну та іншу цінність. Державний кадастр природних територій курортів веде Держтурадміністрація[1].

Окремо існує державний кадастр природних лікувальних ресурсів України, який являє собою систему відомостей про кількість, якість та інші важливі з точки зору лікування та профілактики захворювань людини характеристики всіх природних лікувальних ресурсів, що виявлені та підраховані на території України, а також можливі обсяги, способи та режими їх використання. Порядок ведення цього кадастру встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Одним із принципів державної політики в сфері курортної справи та рекреаційної діяльності є раціональне використання природних лікувальних ресурсів, їх належна охорона та сприяння перетворенню санаторно-курортного комплексу України на високорентабельну та конкурентноспроможну галузь економіки. У зв'язку з реалізацією вказаного принципу розробляються та втілюються в життя відповідні державні програми, спрямовані на екологічний та економічний розвиток курортних територій[2].

---

[1] Порядок створення і ведення Державного кадастру природних територій курортів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2001 року № 562 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 953.

[2] Див., напр.: Програма розвитку Криму як цілорічного загальнодержавного та міжнародного курортно-рекреаційного і туристичного центру, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 січня 2003 року № 133 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 5. – Ст. 180.

Суб'єктами права користування курортними та лікувально-оздоровчими територіями виступають 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 затверджує Міністерство охорони здоров'я України. Кабінет Міністрів України затверджує Типове положення про санаторно-курортний заклад[1]. Суб'єкти спеціального використання курортно-лікувальних зон повинні дотримуватися встановленого цільового призначення цих територій; виконувати необхідні заходи щодо охорони та відтворення корисних лікувальних 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).

Слід зазначити, що в межах рекреаційних територій можуть здійснювати свою господарську діяльність підприємства та організації, які безпосередньо не використовують природні ресурси рекреаційних зон, але їхня діяльність може суттєво впливати на стан довкілля цих територій, наприклад підприємства громадського харчування та побутового обслуговування. У зв'язку з цим така господарська діяльність повиння відповідати вимогам закону і не перешкоджати використанню рекреаційних територій за їх цільовим призначенням.

У разі порушення вимог екологічного законодавства про курортні, лікувально-оздоровчі та рекреаційні території винні особи несуть цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законами України. Слід зазначити, що Кодекс про аміністративні правопорушення України та Кримінальний кодекс України не передбачають окремих норм, які б встановлювали відповідальність безпосередньо за порушення порядку використання та охорони курортних, лікувально-оздоровчих і рекреаційних

[1] Про затвердження загального положення про санаторно-курортний заклад: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2001 року // Офіційний вісник України. – 2001. – № 28. – Ст. 1260.

зон. У цьому разі застосовуються загальні норми, які передбачають адміністративну (гл. 7 КпАП України)[1] або кримінальну відповідальність (гл. 7 КК України) за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Якщо внаслідок неправомірних дій завдано шкоду природним ресурсам курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон, в такому разі виникає підстава для застосування норм майнової відповідальності. Загальні принципи та порядок відшкодування завданої шкоди визначається гл. 82 Цивільного кодексу України[2].

Зазначена шкода підлягає відшкодуванню в повному обсязі залежно від свого розміру та об'єкта посягання. Слід зазначити, що для деяких видів природних ресурсів курортно-рекреаційних територій встановлено спеціальні кодифікаційні норми — такси, головна функція яких полягає в компенсації шкоди, заподіяної протиправним використанням вказаних природних ресурсів. Так, шкода, спричинена природним ресурсам курортно-лікувальних та рекреаційних зон у межах природно-заповідного фонду підлягає відшкодуванню на підставі спеціальних такс[3]. Шкода, завдана зеленим насадженням рекреаційних територій у межах населених пунктів, відшкодовується відповідно до спеціального законодавства[4].

Для інших природних ресурсів у межах курортно-лікувальних та рекреаційних зон спеціальні такси не передбачені. Але в цьому разі застосовують загальні такси, що встановлюють розмір шкоди, спричиненої відповідному виду природних ресурсів. Так, наприклад, у разі псування та знищення лісових ресурсів курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних територій розмір спричиненої

[1] Кодекс про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради України. –1987. – № 5. – Ст. 1122 (зі змінами станом на 3 лютого 2004 року)

[2] Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356 (зі змінами від 19 червня 2003 року; Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 2. – Ст. 6. – № 1255 (зі змінами від 18 листопада 2003 року); Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 2734.

[3] Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України» від 21 квітня 1998 року // Офіційний вісник України. – 1998. – № 16. – Ст. 600.

[4] Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1999 року «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної зеленим насадженням у межах міст та інших населенних пунктів» (зі змінами від 28 грудня 2001 року) // Законодавчі акти України про охорону природного середовища. – Чернівці, 1996–2003 рр.

шкоди визначається згідно з таксами, які передбачають розмір шкоди, спричиненої лісовому господарству[1].

Шкода, завдана водним об'єктам лікувально-оздоровчих зон, відшкодовується відповідно до методик, встановлених для водних ресурсів[2].

[1] Постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 1996 року № 1464 «Про такси для обчислення шкоди, заподіяної лісовому господарству»// Законодавчі акти України про охорону природного середовища. – Чернівці, 1996–2003 рр.

[2] Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення правил охорони водних ресурсів на землях водного фонду, пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв, порушення правил їх експлуатації: Наказ Держкому водного господарства від 29 грудня 2001 року // Офіційний вісник України. – 2002. – № 4. – Ст. 151.

Розділ XVII

Правова охорона атмосферного повітря

§ 1. Атмосферне повітря як об'єкт правового регулювання, охорони та використання

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. Критерієм розподілу атмосферного повітря (як природного об'єкта) та іншого повітря є природний, непорушний зв'язок повітря з довкіллям.

Закон України від 16 жовтня 1992 року «Про охорону атмосферного повітря»[1] (далі Закон) не регулює відносини з приводу повітря жилих, виробничих та інших приміщень. До атмосферного повітря також не належить повітря, яке знаходиться у компресорах, балонах тощо. Цей Закон 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, у ємностях, регулюється санітарним, цивільним, житловим та іншим законодавством.

У Законі України «Про охорону атмосферного повітря» в редакції від 21 червня 2001 року, на відміну від попередньої редакції, відсутній самостійний розділ про використання атмосферного повітря. Але ж в Конституції України передбачено, що атмосферне повітря є об'єктом права власності Українського народу, а кожний громадянин має право користуватися цими природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (ст. 13 Конституції України). Пояснюється це тим, що екологічні суспільні відносини щодо використання атмосферного повітря не потребують узагальнюючого правового регулювання і врегульовані лише тією мірою, в якій це необхідно для підтримання та забезпечення екологічної безпеки, створення сприятливих умов для життєдіяльності, за-

[1] У редакції Закону України від 21 червня 2001 року № 2556-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 252.

побігання шкідливому впливу його на здоров'я людей та довкілля. Іншими словами, сфера правового регулювання фактично обмежується потребами охорони атмосферного повітря. Однак доцільно говорити не лише про охорону, але й про використання атмосферного повітря.

По-перше, атмосферне повітря є найціннішим економічним природним ресурсом, елементи, що входять до його складу, використовуються для виробництва продукції в різних сферах діяльності, зокрема у хімічній та металургійній промисловості, машинобудуванні, енергетиці та ін. До його складу входить ряд важливих компонентів (азот, аргон, криптон, ксенон та ін.).

По-друге, правомірно говорити про використання атмосферного повітря у рамках загального природокористування. Воно використовується як елемент природного середовища існування і як природна умова його життя. Використання атмосферного повітря на праві загального користування проявляється у декількох видах. При цьому експлуатаційні аспекти містяться у правових приписах про охорону атмосферного повітря. Тому слід виходити із змісту правових приписів, які передбачають не лише охоронні, але й експлуатаційні аспекти. Одним з прикладів використання атмосферного повітря є використання цього об'єкта природи у цілях створення сприятливих умов для забезпечення життєдіяльності людини. Такий висновок випливає з преамбули і ст. 33 Закону.

По-третє, атмосферне повітря використовується як природний резервуар для викидів забруднюючих речовин. Хоча на сучасному етапі суспільного розвитку практика не висуває перед правом як самостійне завдання регулювання відносин щодо використання атмосферного повітря, але суспільні відносини, які при цьому виникають, мають підпорядкований характер. Вони регулюються лише в тій мірі, в якій це необхідно для досягнення цілей охорони атмосферного повітря[1].

По-четверте, основні споживачі атмосферного повітря виступають і його забруднювачами.

Слід розрізняти використання атмосферного повітря і право користування ним. Перше поняття належить до еколого-економічного явища, а друге слід розглядати як юридичну категорію. Обидва ці поняття згадуються в екологічному законодавстві. У статті 33 Закону встановлено, що порушення прав громадян на без-

[1] *Бринчук М. М.* Правовая охрана атмосферного воздуха / Отв. ред. д-р юрид. наук, проф. О. С. Колбасов. – М.: Наука, 1985. – С. 60.

печне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище розглядається як правопорушення. З цього випливає, що кожний громадянин має право користування екологічно безпечним атмосферним повітрям.

Право використання атмосферного повітря реально існує, хоча і не закріплено в останній редакції Закону «Про охорону атмосферного повітря». Воно являє собою забезпечену державою можливість громадян, юридичних осіб і інших суб'єктів користуватися атмосферним повітрям для задоволення своїх соціальних, екологічних, економічних та інших потреб відповідно до законодавства України і міжнародних угод. Можливість визначає дозволеність, допустимість з боку держави на експлуатацію (користування) атмосферним повітрям у встановленому порядку.

Приналежність атмосферного повітря з урахуванням його особливостей також здійснюється у двох правових формах: на праві власності і праві використання. Право власності на атмосферне повітря вперше офіційно закріплене у ст.13 Конституції України. У спеціальному атмосфероповітряному законодавстві такі приписи відсутні. Отже, при вирішенні питань власності на атмосферне повітря необхідно керуватися конституційними приписами.

Охорона атмосферного повітря — це система заходів, пов'язаних із збереженням, поліпшенням та відновленням стану атмосферного повітря, запобіганням його забрудненню та зниженням його рівня, впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних чинників. Вона здійснюється різноманітними способами: біологічним (проведенням робіт щодо відтворення природних ресурсів, та охороною 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.

Метою охорони атмосферного повітря є забезпечення збереження сприятливого стану атмосферного повітря, його відтворення та поліпшення для підтримки екологічної безпеки життєдіяльності людини, а також запобігання шкідливому впливу на навколишнє природне середовище. Іншими словами, атмосфероповітряні охо-

ронні заходи спрямовані на підтримання екологічної рівноваги на території України, на забезпечення екологічної безпеки.

Ефективність охорони атмосферного повітря залежить від взаємодії національних та міжнародних заходів і засобів щодо його захисту. Україна бере участь у міжнародному співробітництві в галузі охорони атмосферного повітря відповідно до законодавства (ст. 35 Закону).

Об'єкт охорони та права користування атмосферним повітрям слід розуміти у широкому і вузькому значенні. У широкому значенні таким об'єктом виступає атмосферне повітря у загальній сукупності без відокремлення будь-якої його частини. Безпосереднім об'єктом охорони та права користування є атмосферне повітря, яке розташоване найближче до землі, у місці проживання (перебування) людини.

Суб'єктами охорони та права користування атмосферним повітрям 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 забрудючих 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.

Для забезпечення екологічної безпеки, створення сприятливого середовища життєдіяльності, запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та довкілля здійснюється регулювання викидів найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин (ст. 11 Закону). До найбільш поширених забруднюючих речовин належать: оксиди азоту, свинець та його сполуки, формальдегід та інші. А до небезпечних забруднюючих речовин — метали та їх сполуки; органічні аміни; хлор, бром та їх сполуки; фреони тощо[1]. Перелік забруднюючих речовин переглядається Кабінетом Міністрів України не менше одного разу на п'ять років за пропозицією спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища і спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я.

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 та екологічної безпеки.

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 дозволи[2].

Дозвіл — це офіційний документ, який дає право суб'єктам підприємницької діяльності експлуатувати об'єкти, з яких надходять в атмосферне повітря забруднюючі речовини або їх суміші, за умови дотримання відповідних нормативів гранично допустимих викидів та вимог до технологічного процесу у частині обмеження викидів забруднюючих речовин протягом визначеного в дозволі терміну. Він видається власнику стаціонарного джерела за умови: протягом терміну дії встановлених нормативів екологічної безпеки; неперевищення

[1] Перелік поширених і небезпечних забруднюючих речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню // Офіційний вісник України. – 2001. – № 49. – Ст. 2186.

[2] Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 574.

нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин цими джерелами; дотримання вимог до технологічних процесів у частині обмеження викидів забруднючих речовин. Видача дозволів здійснюється безоплатно територіальними органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища за погодженням з установами державної санітарно-епідеміологічної служби на термін не менше п'яти років. Суб'єкти господарювання, які отримали дозволи, підлягають обліку в порядку, встановленому законодавством.

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, дозволи на експлуатацію (спеціальне використання атмосферного повітря) видаються у разі експлуатації устаткування з визначеними рівнями впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря[1] (ст. 13 Закону); діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях[2] (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. У статті 12 Закону передбачене посилання на ст. 4 цього Закону, в якій визначений перелік органів управління, наділених правомочностями щодо вказаних дій. При здійсненні компетентними державними органами цих 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 природ-

[1] Постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 року № 432 «Про затвердження Порядку видачі дозволів на експлуатацію устаткування з визначеними рівнями впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря, проведення оплати цих робіт та обліку підприємств, установ, організацій і громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, які отримали такі дозволи» // Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 742.

[2] Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 301 «Про затвердження Порядку погодження і видачі дозволів на провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях» // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 573.

ного середовища, який затверджений постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 року № 2751-XII[1].

§ 2. Правове регулювання стандартизації і нормування у галузі охорони атмосферного повітря

Стандартизація і нормування проводяться з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог до охорони атмосферного повітря від забруднення та забезпечення екологічної безпеки (ст. 4 Закону). Вони спрямовані 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.

Законодавство України у сфері стандартизації складається із Закону України від 17 травня 2001 року «Про стандартизацію»[2] та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у цій сфері[3]. Законодавство встановлює правові та організаційні засади стандартизації в Україні і спрямоване на забезпечення єдиної технічної політики у цій сфері.

---

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 46. – Ст. 637.

[2] Там само. – 2001. - № 31. - Ст. 145.

[3] Декрет Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 року № 046-93 «Про стандартизацію і сертифікацію» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 27. – Ст. 289. Відповідно до ст. 4 Декрету нормативні документи із стандартизації поділяються на: державні стандарти України; галузеві стандарти; стандарти науково-технічних та інженерних товариств і спілок; технічні умови; стандарти підприємств. До державних стандартів України прирівнюються державні будівельні норми і правила, а також державні класифікатори техніко-економічної та соціальної інформації.

Важливими екологічними стандартами є: ДСТУ 3273-95 – Безпека промислових підприємств. Загальні положення та вимоги; ГОСТ 17.0.0.04-90 - Охорона природи. Екологічний паспорт промислового підприємства. Основні положення; ДСТУ 2156-93 – Безпечність промислових підприємств. Терміни та визначення; ДСТУ 14004 – 97 – Системи управління навколишнім середовищем. Загальні настанови щодо принципів управління, систем та засобів забезпечення.

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, усунення бар'єрів у торгівлі і сприяння науково-технічному співробітництву (ст. 1 Закону України «Про стандартизацію).

Стандарт — документ, що встановлює для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі, розроблений у встановленому порядку на основі консенсусу.

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, які ставляться державою до якості атмосферного повітря, а також до осіб, які здійснюють господарську діяльність (використовують) і охороняють його з метою забезпечення сприятливого його стану. Екологічні стандарти визначають поняття і терміни, режим охорони атмосферного повітря, методи контролю за його станом, вимоги щодо запобігання шкідливому впливу на атмосферне повітря, встановлюють інші вимоги щодо охорони атмосферного повітря. Названі елементи утворюють зміст державних стандартів у даній сфері природного середовища. Державні стандарти є обов'язковими для виконання. На їх основі розробляються нормативи в галузі охорони атмосферного повітря:

– нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря;

– нормативи гранично допустимого впливу фізичних та біологічних чинників стаціонарних джерел;

– нормативи 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 їх встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до Закону Закону.

Особливе значення мають *нормативи екологічної безпеки атмосферного повітря*[1], які встановлюються з метою уникнення, зменшення чи запобігання негативним наслідкам забруднення атмосферного повітря.

До основних напрямків нормування належить встановлення *нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел* (ст. 7 Закону). Порядок розроблення та затвердження цих нормативів регламентується відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 року № 1780[2].

До *технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин* належать: *поточні технологічні нормативи* — для діючих окремих типів обладнання, споруд на рівні підприємств з найкращою існуючою технологією виробництва аналогічних за потужністю технологічних процесів; *перспективні технологічні нормативи* — для нових і таких, що проектуються, будуються або модернізуються, окремих типів обладнання, споруд з урахуванням досягнень на рівні передових вітчизняних і світових технологій та обладнання.

При розробці *нормативів гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел* (ст. 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»[3].

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 № 303[4].

Таким чином, стандартизація і нормування у галузі охорони атмосферного повітря складають єдину основу для розробки і здійснення відповідних правоохоронних заходів.

---

[1] Постанова Кабінету Міністрів від 13 березня 2002 року № 299 «Про Порядок розроблення та затвердження нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря» // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 571.

[2] Офіційний вісник України. – 2002. – № 1. – Ст. 9.

[3] Там само. – № 12. – Ст. 572.

[4] «Порядок розроблення та затвердження нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел забруднення атмосферного повітря» // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 575.

§ 3. Правові заходи 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 сприятливого стану атмосферного повітря, поліпшення й відтворення його стану, запобігання забрудненню та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних чинників та зниження його рівня. Атмосфероповітряне законодавство України передбачає систему правових заходів: дозвільного, попереджувального (превентивного), контрольного, стимулюючого характеру (заохочення й відповідальність), поновлювального (відтворювального), заборонного характеру. Тут аналізуються власне охоронні правові заходи щодо атмосферного повітря.

До заходів *дозвільного* характеру належить отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, який видається спеціально уповноваженими органами[1]. 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[2] (ст. 13 Закону); діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях[3] (ст. 16 Закону), тощо. Кожна юридична особа, яка здійснює викиди забруднюючих речовин, повинна отримати дозвіл на такий викид.

До заходів *попереджувального* (превентивного) характеру належить планування; стандартизація (ст. 4 Закону); нормування (ст. 5 Закону); проектування будівництва та реконструкції підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря (ст. 23 Закону); встановлення санітарно-захис-

---

[1] Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 574.

[2] Постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 року № 432 «Про затвердження Порядку видачі дозволів на експлуатацію устаткування з визначеними рівнями впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря, проведення оплати цих робіт та обліку підприємств, установ, організацій і громадян — суб'єктів підприємницької діяльності, які отримали такі дозволи» // Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 742.

[3] Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 301 «Про затвердження Порядку погодження видачі дозволів на провадження діяльності, пов'язаної із штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях» // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 573.

них 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 із забезпечення безпеки та сприятливого стану атмосферного повітря та довкілля у цілому.

Про стандартизацію і нормування в галузі охорони атмосферного повітря мова вже шла. Розробка стандартів та нормативів належить до відповідального екологічного заходу, оскільки науково обґрунтовані і оптимальні нормативи забезпечують збереження сприятливого стану атмосферного повітря.

Законодавством передбачено здійснення заходів щодо відвернення і зменшення забруднення атмосферного повітря викидами транспортних та інших пересувних засобів і установок та впливу їх фізичних факторів (ст. 17 Закону). До них належать: розробка та виконання комплексу заходів щодо зниження викидів, знешкодження шкідливих речовин і зменшення фізичного впливу під час проектування, виробництва, експлуатації та ремонту транспортних та інших пересувних засобів і установок; переведення транспортних та інших пересувних засобів і установок на менш токсичні види палива; раціональне планування та забудова населених пунктів з дотриманням нормативно визначеної відстані до транспортних шляхів; виведення з густонаселених житлових кварталів за межі міста транспортних підприємств, вантажного транзитного автомобільного транспорту; обмеження в'їзду автомобільного транспорту та інших транспортних засобів та установок у сельбищні, курортні, лікувально-оздоровчі, рекреаційні та природно-заповідні зони, місця масового відпочинку та туризму; поліпшення стану утримання транспортних шляхів і вуличного покриття; впровадження в містах автоматизованих систем регулювання дорожнього руху; удосконалення технологій транспортування і зберігання палива, забезпечення постійного контролю за якістю палива на нафтопереробних підприємствах та автозаправних станціях; впровадження та вдосконалення діяльності контрольно-регулювальних і діагностичних пунктів та комплексних систем перевірки нормативів екологічної безпеки транспортних та інших пересувних засобів і установок. Проектування, виробництво та експлуатація транспортних та інших пересувних засобів і установок, вміст забруднюючих речовин у відпрацьованих газах яких перевищує нормативи або рівні впливу фізичних факторів, забороняються.

Особливої уваги заслуговує виконання вимог щодо охорони атмосферного повітря при застосуванні пестицидів та агрохімікатів

(ст.18 Закону). Встановлення цього правила обумовлено інтенсивним запровадженням у виробництво зазначених засобів. У законодавстві закріплені основні вимоги, яких необхідно додержуватися у процесі транспортування, зберігання і застосування пестицидів та агрохімікатів. Більш конкретно застосування названих хімічних засобів передбачено у Законі України від 2 березня 1995 року «Про пестициди і агрохімікати»[1].

Атмосфероповітряні охоронні заходи повинні проводитися під час видобування корисних копалин та проведення вибухових робіт (ст. 21 Закону). Забороняється розміщення у населених пунктах териконів та відвалів, які можуть бути джерелами забруднення атмосферного повітря або іншого шкідливого впливу на нього. Крім того, видобування корисних копалин та здійснення вибухових робіт повинні проводитися з дотриманням вимог щодо охорони атмосферного повітря способами, погодженими із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я, іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до закону. Так, у Кодексі про надра від 27 липня 1994 р.[2] встановлено, що користувачі надр зобов'язані забезпечувати безпеку навколишнього природного середовища (ст. 24). Це стосується також і атмосферного повітря. Право користування надрами припиняється у випадку, якщо використання надр здійснюється з застосуванням методів та способів, які призводять до забруднення природного середовища або шкідливих наслідків для здоров'я населення (п. 4 ст.26 Кодексу про надра).

До правових заходів щодо охорони атмосферного повітря належить регулювання здійснення запобіжних заходів від забруднення його виробничими, побутовими під іншими відходами (ст. 20 Закону). Встановлено, що складування, розміщення, зберігання або транспортування промислових та побутових відходів, які є джерелами забруднення атмосферного повітря забруднюючими речовинами та речовинами з неприємним запахом або іншого шкідливого впливу, допускається лише за наявності спеціального дозволу на визначених місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування територіях, з додержанням нормативів екологічної безпеки і подальшої утилізації або видалення. Не до-

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 14. – Ст. 91.
[2] Там само. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

пускається спалювання зазначених відходів на території підприємств, установ, організацій і населених пунктів, за винятком випадків, коли це здійснюється з використанням спеціальних установок при додержанні вимог, встановлених законодавством про охорону атмосферного повітря. Власники або уповноважені ними органи підприємств, установ, організацій та громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності зобов'язані забезпечувати переробку, утилізацію та своєчасне вивезення відходів, які забруднюють атмосферне повітря, на підприємства, що використовують їх як сировину, або на спеціально відведені місця чи об'єкти. Більш розгорнуто ці питання регулюються Законом України від 5 березня 1998 року «Про відходи»[1].

Охоронними є також заходи щодо відвернення, зниження і досягнення безпечних рівнів виробничих та інших шумів (ст. 21 Закону). Вони повинні забезпечуватися: створенням і впровадженням малошумних машин і механізмів; удосконаленням конструкцій транспортних та інших пересувних засобів і установок та умов їх експлуатації, а також утримання в належному стані залізничних і трамвайних колій, автомобільних шляхів, вуличного покриття та ін. Громадяни зобов'язані дотримуватися вимог, встановлених з метою зниження побутового шуму у квартирах, а також у дворах жилих будинків, на вулицях, у місцях відпочинку та інших громадських місцях.

До профілактичних заходів належать регулювання умов проектування, будівництва та реконструкції підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря (ст. 23 Закону). Вони здійснюються з обов'язковим дотриманням норм екологічної безпеки, державних санітарних вимог і правил на запланованих для цього об'єктах, а також з урахуванням накопичення і трансформації забруднення в атмосфері, його транскордонного перенесення, особливостей кліматичних умов. Погодження проектів забудови, будівництва та реконструкції підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, здійснюється спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань містобудування та архітектури із врахуванням висновків природоохоронних, санітарних та інших органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень, визначених законом. Будівництво та введення в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств та

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.

інших об'єктів, які не відповідають встановленим законодавством вимогам про охорону атмосферного повітря, забороняється.

Для визначення безпеки для здоров'я людини та екологічної безпеки під час проектування, розміщення, будівництва нових і реконструкції діючих підприємств та інших об'єктів проводиться державна екологічна і санітарно-гігієнічна експертизи у порядку, визначеному законодавством (ст. 25 Закону).

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).

До превентивних заходів належать дотримання вимог щодо охорони атмосферного повітря під час впровадження відкриттів, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, застосування нової техніки, імпортного устаткування, технологій і систем (ст. 26 Закону).

Важливим засобом охорони 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]. 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 критеріями, встановленими цим Міністерством за погодженням з Держкомстатом[2].

---

[1] Офіційний вісник України. – 2001. – № 51. – Ст. 2274.

[2] Наказ Міністерства екології та природних ресурсів від 10 травня 2002 року № 177 «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» // Офіційний вісник України. – 2002. – № 22. – Ст. 1074.

Істотну роль у проведенні попереджувальних охоронних заходів відіграє моніторинг (ст. 32 Закону), який проводиться з метою отримання, збирання, оброблення, збереження та аналізу інформації про викиди забруднюючих речовин та рівень забруднення атмосферного повітря, оцінки та прогнозування його змін і ступеня небезпечності та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у галузі охорони атмосферного повітря. Він є складовою частиною державної системи моніторингу навколишнього природного середовища. Порядок організації та проведення моніторингу у галузі охорони атмосферного повітря встановлюється Кабінетом Міністрів України[1].

Здійснення *контрольних* заходів у галузі охорони атмосферного повітря передбачено у розділі II Закону України «Про охорону атмосферного повітря» (статті 27-30). Ці заходи мають на меті 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.

До заходів *стимулюючого характеру* належать організаційно-економічні заходи (ст. 22 Закону), які 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, що впливає на клімат, здійснення інших природоохоронних заходів з метою скорочення викидів забруднюючих речовин та зменшення рівнів впливу фізичних і біологічних факторів на атмосферне повітря; 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 підприємницького діяльності щодо охорони атмосферного повітря. Якщо ці суб'єкти здійснюють викиди забруднюючих речовин або впливи фізичних та біологічних факторів, що можуть

[1] Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 року № 343 «Про затвердження Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря» // Офіційний вісник України. – 1999. – № 10. – Ст. 393.

призвести до виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру або до надзвичайних екологічних ситуацій, то вони зобов'язані заздалегідь розробити та погодити спеціальні заходи щодо охорони атмосферного повітря відповідно до закону.

До *заборонних* заходів належать 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.

Особливого значення набуває регулювання діяльності, що впливає на погоду і клімат (ст. 16 Закону). Діяльність, спрямована на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях, може провадитися підприємствами, установами, організаціями та громадянами — суб'єктами підприємницької діяльності тільки за дозволами, виданими спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів або його територіальними органами, за погодженням із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я або його територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Порядок погодження і видачі дозволів встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Підприємства, установи, організації та громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності зобов'язані відповідно до міжнародних договорів скорочувати і в подальшому повністю припинити виробництво та використання хімічних речовин, що шкідливо впливають на озоновий шар, а також проводити роботу щодо зменшення викидів речовин, накопичення яких в атмосферному повітрі може призвести до негативних змін клімату. Україною ратифіковано Кіотський протокол до Рамкової Конвенції ООН про зміну клімату[1].

У сучасних умовах важливого значення набуває охорона озонового шару, який є складовою частиною атмосферного повітря. Він утворюється з молекулярного кисню шляхом приєднання до нього атмосферного кисню. Озонова сфера розташована на висоті від

[1] Закон України від 4 лютого 2004 року № 1430-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 8. – Ст. 466.

10 до 40 кілометрів від поверхні землі. Озоновий шар виконує дві основні екологічні функції: поглинає шкідливе для організмів сонячне ультрафіолетове випромінювання; перешкоджає проникненню до поверхні землі космічного холоду. Руйнування озонового шару можливе в результаті як людської діяльності, так і природних факторів. Головним фактором є забруднення атмосферного повітря хімічними речовинами у процесі виробничої діяльності, запуск космічних апаратів та ін. Ще один фактор — падіння метеоритів, сильні повітряні бурі тощо. Правова основа охорони озонового шару тільки формується. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 року № 256 затверджена «Програма припинення виробництва та використання озоноруйнівних речовин на 2004-2030 роки»[1]. Слід зазначити, що протягом останнього часу активно формується міжнародно-правова основа охорони озонового шару. Так, у І985 році була прийнята Віденська конвенція про охорону озонового шару. Цю конвенцію доповнює Монреальський протокол щодо захисту від руйнування озонового шару (1987 р.). На основі Монреальського протоколу постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1995 р.[2] утворена Міжвідомча координаційна комісія з питань організації виконання положень Монреальського протоколу і затверджено Положення про цю комісію.

Не виключається можливість здійснення й інших заходів екологічного, технологічного та іншого характеру, які забезпечують належну охорону атмосферного повітря. Важлиим принципом у цьому питанні є практичне виконання заходів, що плануються.

§ 4. Особливості майнової відповідальності за порушення законодавства в галузі охорони атмосферного повітря

Особливим способом захисту порушеного права є *відшкодування шкоди, завданої порушенням атмосфероповітряного законодавства*. Законом встановлено, що шкода, завдана порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря, підлягає відшкодуванню у порядку та розмірах, встановлених законом (ст. 34 Закону). Як відомо, забрудненням атмосферного повітря порушується не лише власне суб'єктивне право користування ним, але й інші суміжні

[1] Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 589.
[2] ЗП України. – 1996. – Ст. 114.

еколого-майнові права громадян та юридичних осіб. Тому можливе застосування поряд з атмосфероповітряним й іншого екологічного та цивільного законодавства. Відшкодування збитків може здійснюватися як у формі застосування майнової відповідальності, так і у формі використання правових гарантій.

Відомо, що при підрахунку розміру збитків, заподіяних природному середовищу та суб'єктам екологічного права, використовуються спеціальні правила (такси, методики й інші способи, затверджені державними компетентними органами). Так, наказом Мінекології України від 18 травня 1995 року № 38 затверджена Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, завданих державі внаслідок наднормативних викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря[1]. Однак збитки можуть бути спричинені не лише державі як власнику атмосферного повітря, але й повітрекористувачам.

Крім того, необхідно враховувати деякі загальні приписи ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Ці приписи стосуються, насамперед, таких питань, як обсягу шкоди, яка стягується, видів відшкодування збитків (відновлення здоров'я людини, якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до нормального стану), особливостей відшкодування шкоди, заподіяної власниками джерел підвищеної небезпеки. Можливі випадки застосування окремих норм цивільного законодавства, зокрема, норм права про застосування солідарної відповідальності, коли збитки спричинені сумісними діями декількох осіб тощо.

Особливе значення має захист прав громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище (ст. 33 Закону). Збитки можуть виникнути у зв'язку з витратами громадянина на відновлення здоров'я, втратою певної частини працездатності тощо. При визначенні розміру шкоди в цьому випадку застосовуються норми цивільного законодавства, які регулюють відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю людини.

Відповідно до ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» шкода, як правило, компенсується у повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від збору за забруднення навколишнього природного середовища.

Забруднення атмосферного повітря шкідливими речовинами може викликати виникнення збитків у користувачів іншими при-

[1] Бюлетень нормативних актів України. – 1995. – № 10. – С. 129.

родними об'єктами: земельними ділянками, лісовими, водними ресурсами, диким тваринним світом тощо. Спеціальних такс, методик, правил підрахунку розміру збитків, спричинених іншим природним об'єктам забрудненим атмосферним повітрям, немає. У цих випадках повинні застосовуватися спеціальні правила, які встановлені щодо відшкодування шкоди відповідним природним ресурсам. Найчастіше атмосферне повітря забруднюється різними хімічними речовинами (пестицидами та ін.). Оскільки багато хімічних речовин належать до джерел підвищеної небезпеки, їх власники відшкодовують збитки за правилами, викладеними у ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Зокрема, вони звільняються від відшкодування шкоди у двох випадках: коли шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ; і якщо збитки виникли у результаті навмисних дій потерпілих.

Розділ XVIII

Правова охорона навколишнього природного середовища в населених пунктах та окремих галузях економіки

§ 1. Правова охорона навколишнього природного середовища в населених пунктах

Найважливішим завданням екологічного законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища є охорона життя та здоров'я людини, здійснення й підтримка необхідних умов для забезпечення її життєдіяльності, працездатності та повноцінного відпочинку. Населені пункти є тією частиною навколишнього середовища людини, де проходить її життя та діяльність. Головним чином саме тут реалізується конституційне право громадян на безпечне для життя та здоров'я навколишнє середовище.

Згідно з Концепцією сталого розвитку населених пунктів основними напрямами державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів у газузі екології є: узгодженість соціального, економічного, містобудівного і екологічного аспектів розвитку населених пунктів та довколишніх територій; раціональне використання земельних, водних, рекреаційних та інших природних ресурсів, створення умов для їх відновлення; поліпшення санітарно-гігієничного та екологічного стану населених пунктів, створення безпечних для життя і здоров'я людини умов, впровадження сучасних систем збирання, вилучення, переробки та знешкодження відходів; забезпечення захисту від несприятливих природних явищ, запобігання виникненню техногенних аварій та ліквідації їх наслідків; проведення наукових досліджень, які б сприяли вирішенню екологічних та інших питань забезпечення сталого розвитку населених пунктів; удосконалення чинного законодавства з питань регулювання планування і забудови населених пунктів, реформування землекористування, охорони довкілля[1].

[1] Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року №1359 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 6.

Охорона докілля населених пунктів ведеться за кількома напрямами: планування охорони навколишнього середовища в цих пунктах; планування та забудова територій; забезпечення в них санітарного режиму; охорона зелених насаджень.

Планування включає: здійснення природоохоронних заходів у населених пунктах, ураховуючи особливості кожного з них; забезпечення вимог охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів при складанні планів розвитку галузей народного господарства; проведення організаційно-масових заходів щодо забезпечення охорони довкілля; розробку координійних заходів на перспективу.

Найефективнішою формою прогнозування охорони навколишнього природного середовища є довгострокові комплексні екологічни програми — основа інших видів планування охорони довкілля. Розробка, узгодження та затвердження екологічних програм передбачено Положенням про порядок розроблення екологічних програм, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1993 року[1].

Екологічна програма — це комплекс взаємоузгоджених територіальних заходів, спрямованих на поліпшення співіснування природних екологічних систем і суспільства. Планування охорони довкілля в населених пунктах, як правило, відбивають місцеві екологічні програми, в яких накреслена мета програми, термін її реалізації, основні напрями дії, комплекси заходів, що мають бути вжиті на кожному з етапів, механізм реалізації та фінансування програми, контроль за її виконанням.

Планування та забудова населених пунктів здійснюється на підставі кількох видів планової документації: генерального плану населеного пункту; плану червоних ліній, проекту забудови території; плану земельно-господарського устрою. Правовою основою для відповідної діяльності є Закони України від 16 листопада 1992 року «Про основи містобудування»[2] та від 20 квітня 2000 року «Про планування та забудову територій»[3], а також різноманітні державні будівельні норми (ДБН), згідно з якими здійснюється розробка проектів планування і забудови населених пунктів з урахуванням соціальних, природно-кліматичних, гідрогеологічних, екологічних та інших умов.

---

[1] ЗП України. – 1994. – № 5. – Ст. 116.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.

[3] Там само. – 2000. – № 31. – Ст. 250.

Генеральний план населеного пункту є головним містобудівним документом. При розробці генеральних планів населених пунктів враховується зональність, екологічна безпека, раціональна організація території.

Надання земельних ділянок для будівництва об'єктів житлового і промислового будівництва і їх подальшої експлуатації проводиться лише за наявності позитивного висновку державних органів охорони навколишнього природного середовища України та санітарно-епідеміологічного нагляду.

Надання земельних ділянок здійснюється на підставі плану земельно-господарського устрою населеного пункту, який складається на підставі генерального плану і є самостійним елементом містобудівної документації. Порядок складання плану земельно-господарського устрою населеного пункту затверджений спільним наказом Мінбудархітектури і Держкомзему від 24 вересня 1993 року[1]. Встановлено, що план земельно-господарського устрою повинен містити повну інформацію про розподіл земель населеного пункту за цільовим призначенням, формами власності, економічним стимулюванням щодо раціонального використання та охорони земель, про напрямки природоохоронної діяльності, організаційні, правові, фінансові та інші заходи щодо вдосконалення структури територій, освоєння земель, покращення їх якості, особливості використання земель у санітарно-захисних зонах шкідливих і небезпечних промислових та комунальних підприємств, зонах та округах санітарної охорони джерел водопостачання, у водоохоронних зонах водних об'єктів та захисних зонах об'єктів природно-заповідного фонду.

Особливим напрямком правової охорони навколишнього середовища в населених пунктах є забезпечення у них санітарного режиму. Санітарна охорона навколишнього середовища — це діяльність органів санітарно-епідеміологічного нагляду за охороною життя і здоров'я громадян від несприятливого впливу навколишнього середовища.

Метою цієї охорони є забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, що включає створення оптимальних умов життєдіяльності, які забезпечують низький рівень захворювань, відсутність шкідливого впливу на здоров'я населення, а також усунення умов для виникнення та розповсюдження інфекційних захворювань.

[1] Закон і бізнес. – 1994. – № 8.

Загальною правовою основою політики України з охорони здоров'я є положення Конституції України, яка закріплює право кожного громадянина на охорону здоров'я та обов'язки держави по забезпеченню санітарно-епідеміологічного благополуччя населення. Більш конкретні правові заходи по забезпеченню санітарно-епідеміологічного благополуччя населення закріплені в Законі України від 24 лютого 1994 року «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення»[1].

Щодо населених пунктів цей Закон виходить із необхідності здійснення в них найбільш сприятливих умов для життя та здоров'я населення. Зокрема, органи державної виконавчої влади, міського та регіонального самоврядування зобов'язані забезпечити мешканців міст та інших населених пунктів питною водою, кількість та якість якої повинна відповідати вимогам санітарних норм та державним стандартам (ст. 18 Закону).

З метою запобігання погіршення якості води джерел централізованого господарсько-питного водопостачання та забезпечення охорони водопровідних споруд встановлюються зони санітарної охорони. Зони санітарної охорони мають три пояси, які відрізняються один від одного правовим режимом[2].

Чинним законодавством України регулюються питання боротьби з шумом у населених пунктах. Закон України «Про охорону атмосферного повітря» (ст. 23) зобов'язує підприємства, установи, організації здійснювати: створення і запровадження малошумних машин і механізмів на основі технічного нормування; поліпшення конструкцій транспортних засобів та умов їх експлуатації, а також утримування в належному стані залізничних і трамвайних колій, автодоріг, вуличних покриттів; розміщення підприємств, транспортних магістралей, аеродромів та інших об'єктів з джерелом шуму при плануванні і будівництві населених пунктів відповідно до встановлених санітарно-технічних вимог та карт шуму тощо. У свою чергу громадяни зобов'язані дотримувати вимог, встановлених з метою боротьби з побутовим шумом у квартирах, а також у дворах житлових будинків, на вулицях, у місцях відпочинку та інших громадських місцях. За невиконання вимог до охорони від шуму та інших фізичних дій органи санітарного нагляду мають право зупи-

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

[2] Правовий режим зон санітарної охорони водних об'єктів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 року № 2024 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 51. – Ст. 1890.

нити або заборонити діяльність підприємств, організацій або їх окремих структурних підрозділів.

З метою охорони атмосферного повітря в районах житлової забудови, масового відпочинку і оздоровлення населення при визначенні місць розміщення нових, реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, що впливають на стан атмосферного повітря, запроваджуються санітарні захисні зони. Якщо внаслідок порушення встановлених розмірів і режиму санітарно-захисних зон виникає необхідність у відселенні людей, виводу з цих зон об'єктів соціального значення або здійснення інших заходів, підприємства, установи, організації, місцеві органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування повинні вирішити питання про фінансування необхідних робіт і заходів, строки їх реалізації[1].

Зелена рослинність у населених пунктах є самостійним об'єктом правової охорони. Вона має велике екологічне, оздоровче, естетичне, рекреаційне значення в місцях проживання людей. Уся зелена рослинність у межах населених пунктів поділяється на дві групи: на лісову і нелісову.

До лісів населених пунктів належить рослинність, яка росте в населених пунктах на землях лісового фонду. Згідно зі ст. 36 Лісового кодексу України ліси населених пунктів належать до першої групи лісів, які виконують переважно природоохоронні функції. За своїм цільовим призначенням ліси населених пунктів виконують дві основні функції: санітарно-гігієнічну та оздоровчу. Перша функція полягає в забезпеченні чистоти повітря населеного пункту, друга — у використанні населеням лісів для зміцнення здоров'я, відпочинку, туризму, спорту.

До нелісової рослинності в населених пунктах (ст. 4 Лісового кодексу України) належать усі види зелених насаджень у межах населених пунктів, які не віднесені до категорії лісів, а також окремі дерева і групи дерев, чагарники на садибах, присадибних, дачних і садових ділянках. Зелені насадження мають оздоровче, естетичне та рекреаційне значення. Тому озеленення міст та інших населених пунктів є обов'язковим заходом у процесі їх забудови.

За своїм цільовим призначенням зелені насадження (нелісова рослинність) поділяються на чотири види: захисні, озеленювані, декоративні та плодові.

---

[1] Закон України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

За функціональними ознаками зелені насадження населених пунктів поділяються на три групи: *загального користування* — міські та районні парки і сквери, бульвари, набережні, лісопарки; *обмеженого користування* — насадження на територіях громадських та житлових будівель, шкіл, дитячих закладів, спортивних споруд, промислових та інших підприємств; *спеціального призначення* — насадження вздовж вулиць, ліній електропередач високої напруги, в санітарно-захисних та охоронних зонах, на територіях ботанічних та зоологічних садів.

Порядок охорони зелених насаджень у містах та інших населених пунктах регулюється Правилами утримання зелених насаджень міст та інших населених пунктів[1].

§ 2. Правова охорона навколишнього природного середовища в сільському господарстві

Сільське господарство — найбільш активна галузь, де взаємодіє суспільство і природа. В умовах сучасної системи сільського господарства можна виокремити два напрямки природоохоронної діяльності: охорона навколишнього природного середовища і всіх його елементів від негативного впливу сільськогосподарського виробництва та охорона сільського господарства від шкідливого впливу антропогенного навколишнього середовища.

Основні правові норми, які закріплюють порядок використання та охорони земель, інших природних об'єктів у сільському господарстві, містяться в Земельному, Водному, Лісовому кодексах України, в кодексі України про надра, а також у Законах України «Про охорону земель», «Про тваринний світ» та «Про охорону атмосферного повітря». Дані правові норми становлять правову основу екологізації аграрного законодавства.

Основними природними об'єктами, які зазнають негативного впливу в сільському господарстві, є землі сільськогосподарського призначення, якими визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної

[1] Наказ Державного комітету України по житлово-комунальному господарству від 29 липня 1994 року № 70 «Про затвердження Правил утримання зелених насаджень міст та інших населених пунктів України»// Екологія і законі: Екологічне законодавство України. – Кн 1. – С. 660–689.

виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей (ст. 22 ЗК України). Охорона земель сільськогосподарського призначення включає систему правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на їх раціональне використання, запобігання необґрунтованому вилученню земель із сільськогосподарського обігу, захист від шкідливих антропогенних впливів, а також на відтворення та підвищення родючості ґрунтів.

Одним з найважливіших заходів є обмеження використання цих земель для цілей, не пов'язаних з сільським господарством. Згідно зі ст. 23 Земельного кодексу України землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання. Для будівництва об'єктів, не пов'язаних з веденням сільськогосподарського виробництва, надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості.

Земельний кодекс України закріплює правовий режим для особливо цінних земель. Згідно зі ст. 150 ЗК України вилучення цих земель для несільськогосподарських потреб не допускається. Земельні ділянки особливо цінних земель, що перебувають у державній або комунальній власності, можуть вилучатися (викупатися) для будівництва об'єктів загальнодержавного значення та інших загальних потреб за постановою Кабінету Міністрів України або за рішенням відповідної місцевої ради, якщо питання про вилучення (викуп) земельної ділянки погоджується з Верховною Радою України.

Одночасно, в разі вилучення земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських цілей, Земельний кодекс України передбачає обов'язкове відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. Кошти, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, використовуються виключно на освоєння земель для сільськогосподарських потреб, поліпшення відповідних угідь, охорону земель відповідно до розроблених програм та проектів землеустрою. Використання цих коштів на інші цілі не допускається (ст. 209 ЗК України).

Найважливішим завданням правової охорони земель сільськогосподарського призначення є охорона родючості ґрунтів. Використання землі як засобу виробництва веде до зниження її продуктивних властивостей. Тому важливо, щоб ці властивості не зменшувалися. З цією метою власники та землекористувачі, в тому числі орендарі земельних ділянок, згідно зі ст. 37 Закону України «Про охорону земель» зобов'язані здійснювати заходи щодо охорони

родючості ґрунтів. Використання земельних ділянок способами, що призводять до погіршення якості, забороняється.

До основних заходів по збереженню, відновленню, поліпшенню ґрунту належать дії по боротьбі з вітровою та водною ерозією ґрунту, з безгосподарним ставленням до земель, меліорацією та рекультивацією земель, а також боротьба з забрудненням ґрунту.

Згідно з Законом України від 14 січня 2000 року «Про меліорацію земель», меліорація земель — це комплекс гідротехнічних, культурно-технічних, хімічних, агротехнічних, агролісотехнічних, інших меліоративних заходів, що здійснюються з метою регулювання водного, теплового, повітряного і поживного режиму ґрунтів, збереження і підвищення їх родючості та формування екологічно збалансованої раціональної структури угідь.

Особливої уваги заслуговує питання рекультивації порушених земель. Рекультивація порушених земель — це комплекс організаційних, технічних і біотехнологічних заходів, спрямованих на відновлення ґрунтового покрову, поліпшення стану та продуктивності порушених земель. Повернення рекультивованих земель у сільськогосподарське виробництво є обов'язковою умовою для отримання нової земельної ділянки для видобутку корисних копалин відкритим способом і торфу та проведення інших робіт, пов'язаних з порушенням ґрунтового покриву.

В останні роки особливого значення набувають заходи боротьби із забрудненням та псуванням сільськогосподарських земель. Сільськогосподарські угіддя забруднюються різними джерелами: відходами промислових підприємств, атомних електростанцій та інших установок, при розробці корисних копалин.

У результаті промислового забруднення земель знижується врожайність сільськогосподарських культур. Велике промислове забруднення земель сільськогосподарського призначення доповнюється радіоактивним, через що повністю виводяться з дії площі сільськогосподарських земель. Так, за даними Держагропрому України площа сільськогосподарських угідь, які були забруднені радіонуклідами внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, становить 898,9 тис. га.

Несвоєчасне вжиття заходів по запобіганню та зменшенню забруднення земель сільськогосподарського призначення призвело до виникнення нового різновиду земель, які отримали назву «техногенно забруднені землі». Техногенно забруднені землі — це землі, забруднені внаслідок господарської діяльності людини, що призвела до деградації земель та негативного впливу на довкілля і здоров'я людей. Вказані землі згідно зі ст. 170 Земельного кодексу України

підлягають вилученню із сільськогосподарського обігу та консервації. Консервації підлягають також деградовані і малопродуктивні землі, господарське використання яких є екологічно небезпечним та економічно неефективним.

Забруднення земель можливе також і в процесі сільськогосподарського виробництва безпосередньо власниками землі або землекористувачами. Для підвищення врожайності сільськогосподарських культур господарства використовують різні агрохімікати, пестициди, мінеральні добрива, які призначені для боротьби з бур'янами, хворобами та шкідниками рослин. Однак при їх застосуванні виникають різні негативні наслідки — забруднення навколишнього середовища та спричинення шкоди здоров'ю населенню, водним об'єктам, лісовій рослинності, тваринному світу. Правовою основою застосування хімічних речовин у сільському господарстві є Закон України від 26 червня 1991 року «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України від 2 березня 1995 року «Про пестициди і агрохімікати»[1], а також інші підзаконні акти, які були прийняті на підставі цього закону.

Перелік пестицидів і агрохімікатів, дозволених для використання, регламент їх застосування та щорічні доповнення до нього ведуться Укрдержхімкомісією у встановленому порядку[2]. Технічні засоби застосування пестицидів та агрохімікатів належать обов'язковій сертифікації. Підприємницька діяльність у сфері виробництва, зберігання, транспортування, реалізації пестицидів та агрохімікатів і торгівля ними здійснюються на підставі ліцензії. Речовини, які становлять підвищену небезпеку, застосовуються лише за спеціальним дозволом Міністерства охорони здоров'я України і Міністерства охорони навколишнього природного середовища. Перелік пестицидів та агрохімікатів, які становлять підвищену небезпеку, визначається Кабінетом Міністрів України.

Усі підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані додержувати правил транспортування, зберігання і застосування засобів захисту рослин, стимуляторів їх росту, мінеральних добрив, токсичних, хімічних речовин та інших препаратів з тим, щоб запобігти забрудненню ними або їх складовими навколишнього

---

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 14. – Ст. 91.

[2] Порядок проведення державних випробувань, державної реєстрації та перереєстрації, видання переліків пестицидів та агрохімікатів, дозволенних до використання в Україні, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 1996 року // ЗП України. – 1996. – № 8. – Ст. 253.

природного середовища та продуктів харчування. У разі порушення чинного законодавства про пестициди та агрохімікати винні особи притягуються до цивільної, дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності.

Крім земельних ресурсів у сільському господарстві шкідливому впливу зазнають водні ресурси, лісова рослинність, дикий тваринний світ.

Згідно з Водним кодексом України всі води (водні об'єкти) підлягають охороні від забруднення, засмічення, вичерпання та інших дій, які можуть погіршити умови водопостачання. З метою запобігання забрудненню води сільськогосподарські підприємства, фермерські господарства та громадяни повинні дотримуватися встановлених правил зберігання, транспортування та використання добрив, хімічних засобів та інших токсичних препаратів та речовин. Вказаним суб'єктам на територіях водоохоронних зон забороняється використання стійких та сильнодіючих пестицидів, а у прибережних захисних смугах уздовж річок, навколо водойм повністю забороняється зберігання та використання усіх видів пестицидів та добрив.

Водний кодекс України забороняє вводити в дію підприємства, споруди та інші об'єкти, які впливають на стан вод (ст. 98 Водного кодексу). Будівництво тваринницьких ферм та комплексів по переробці сільськогосподарської продукції потребує дотримання встановлених правил щодо забезпечення об'єктів очисними обладнаннями і спорудами, які знешкоджують стічні води.

До основних заходів щодо збереження водності річок і охорони їх від забруднення належить створення прибережних захисних смуг (ст. 81 ВК України, ст. 60 ЗК України). Всі сільськогосподарські підприємства зобов'язані суворо додержуватися встановленого правового режиму при здійсненні господарської діяльності в цих смугах.

Лісова рослинність також зазнає негативного впливу від діяльності сільськогосподарських підприємств. Можливим є пошкодження, а в деяких випадках і знищення лісів через їх забруднення хімічними речовинами, пестицидами і агрохімікатами.

Основні правила охорони лісів закріплені в Лісовому кодексі України, інших нормативних актах. Ліси мають корисні якості, оскільки вони зменшують негативний вплив природних явищ, захищають землю від ерозії, регулюють стік води, запобігають забрудненню довкілля і сприяють його очищенню. Тому підприємства, установи, організації і громадяни, діяльність яких впливає на стан

та відтворення лісів, зобов'язані погоджувати з відповідними органами проведення організаційних, санітарних, технологічних та інших заходів щодо охорони і захисту лісів.

Місця будівництва підприємств, споруд та інших об'єктів сільського господарства, які шкідливо впливають на стан і відтворення лісів, узгоджуються з місцевими радами, державними органами лісового господарства та охорони навколишнього природного середовища. Проекти будівництва таких об'єктів обов'язково підлягають екологічній експертизі.

Окремі дерева, групи дерев, чагарники, які ростуть на сільськогосподарських угіддях і належать до нелісової рослинності, також підлягають охороні від шкідливого впливу сільськогосподарського виробництва. У разі їх знищення або пошкодження розмір заподіяної шкоди підраховується за таксами, що використовуються для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісовому господарству[1].

Згідно зі ст. 40 Закона України від 13 грудня 2001 року «Про тваринний світ «підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані вживати заходів для запобігання загибелі тварин під час проведення сільськогосподарських та інших робіт, також під час експлуатації електричної мережі та транспортних засобів[2]. При введенні в господарський обіг цілинних земель, заболочених, прибережних та зайнятих чагарниками територій, меліорації земель, визначення місць випасання і прогону свійських тварин повинні передбачатися і здійснюватися заходи щодо збереження середовища існування та умов розмноження тварин, забезпечення недоторканності ділянок, що мають особливу цінність для збереження тваринного світу. Випалювання сухої рослинності або її залишків допускається лише в разі господарської необхідності за відповідним дозволом територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища.

При використанні в сільському господарстві засобів захисту рослин, стимуляторів їх росту, мінеральних добрив та інших препаратів повинні враховуватися вимоги щодо охорони тваринного світу. Всі сільськогосподарські підприємства зобов'язані вживати заходів щодо запобігання захворюванню та загибелі тварин під час зберігання, транспортування та застосування вказаних препаратів.

---

[1] Постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 1996 року № 1464 «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісовому господарству // ЗП України. – 1996. – № 20. – Ст. 577.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.

Сільськогосподарські підприємства, фермерські господарства та громадяни в усіх випадках повинні компенсувати шкоду, заподіяну ними навколишньому природному середовищу внаслідок їх господарської діяльності. Посадові особи і громадяни, винні в порушенні правил охорони навколишнього середовища, притягуються до адміністративної або кримінальної відповідальності.

§ 3. Правова охорона навколишнього природного середовища у промисловості

Основним забруднювачем навколишнього природного середовища є промисловість. Великої шкоди об'єктам природи і здоров'ю людини завдає чорна та кольорова металургія, вугільна, нафтовидобувна і нафтопереробна, а також хімічна промисловість. Тому екологізація всієї економічної діяльності є необхідною і обов'язковою.

Зменшення шкідливого впливу промислового виробництва вирішується за кількома напрямками: 1) шляхом удосконалення очищення шкідливих викидів і відходів промислового виробництва, підвищення ефективності роботи очисних споруд, суворого дотримання нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин у навколишнє середовище; 2) шляхом удосконалення технологічних процесів з метою очищення відходів виробництва, випуску екологічно чистої продукції; 3) шляхом зміцнення режиму екології; 4) шляхом запровадження маловідходної і безвідходної технології, заснованої на комплексному використанні природних ресурсів, при замкнутому циклі виробництва.

Загальні вимоги охорони навколишнього природного середовища в процесі господарювання повинні охоплювати всі стадії господарського процесу: доексплуатаційну, експлуатаційну і післяексплуатаційну.

Доексплуатаційна стадія включає розміщення об'єкта, проектування, будівництво, приймання в експлуатацію. Експлуатаційна передбачає паспортизацію виробничої діяльності об'єкта, дозвіл на викиди, встановлення нормативів викидів та лімітів використання природних ресурсів, контроль за виконанням відповідних правил. Післяексплуатаційна стадія включає випуск продукції і розміщення відходів.

Екологічна безпека і охорона навколишнього середовища забезпечується шляхом екологічної паспортизації промислових підприємств, нормування і лімітування, внесення зборів за вико-

ристання природних ресурсів і забруднення навколишнього природного середовища, здійснення екологічного контролю.

На промислових підприємствах, що шкідливо впливають або можуть впливати на стан навколишнього природного середовища, розробляються екологічні паспорти. Екологічний паспорт — це нормативно-технічний документ, який містить дані щодо використання природних ресурсів та визначення впливу виробництва на навколишнє природне середовище[1]. В екологічному паспорті містяться такі дані: обсяги викидів, скидів забруднюючих речовин та види; обсяги та їх види використання природних ресурсів; відомості про обсяги та характер виробництва, наявність природоохоронного обладнання; екологічна характеристика продукції, що випускається; відомості про характеристики відходів, які створюються на підприємстві. Екологічні паспорти промислових підприємств мають велике значення, бо містять зведені статистичні дані про забруднюючі речовини.

В основі взаємовідносин підприємства з навколишнім середовищем лежать екологічні нормативи, що їх встановлюють центральні органи державної виконавчої влади. Йдеться про гранично допустимі викиди та скиди в навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів.

Згідно зі ст. 153 Господарського кодексу України суб'єкт господарювання, здійснюючи господарську діяльність, зобов'язаний: використовувати природні ресурси відповідно до цільового призначення, визначеного при їх наданні (придбанні) для використання у господарській діяльності; ефективно і економно використовувати природні ресурси на основі застосування новітніх технологій у виробничій діяльності; здійснювати заходи щодо своєчасного відтворення і запобігання псуванню, забрудненню, засміченню та виснаженню природних ресурсів, не допускати зниження їх якості у процесі господарювання; своєчасно вносити відповідну плату за використання природних ресурсів; здійснювати господарську діяльність без порушення прав інших власників та користувачів природних ресурсів; відшкодовувати збитки, завдані ним власникам або первинним користувачам природних ресурсів.

З метою дотримання екологічних вимог на підприємствах промисловості здійснюється поряд з державним і виробничий контроль. На підприємствах з великим обсягом виробництва та розга-

[1] Див.: Экология: Учебное пособие. – М., 1997. – С. 184.

луженою системою управління створюється служба охорони навколишнього середовища. Контрольна діяльність служби охоплює практично всі сторони природоохоронної роботи підприємства. Основними її напрямками є контроль за виконанням природоохоронних планів та заходів, дотриманням норм і правил по охороні навколишнього середовища у процесі виробництва, удосконалення технологічного виробництва.

Чинне законодавсто передбачає певні вимоги до продукції, що виробляється. Основні екологічні вимоги до товарів закріплені в Законі України «Про захист прав споживачів» у редакції Закону від 15 грудня 1993 року. Зокрема, товари, на які законодавством встановлено обов'язкові вимоги щодо забезпечення безпеки навколишнього природного середовища, підлягають обов'язковій сертифікації.

Реалізація та використання цих товарів без сертифіката відповідності забороняється. Для лікарських засобів, харчових продуктів, виробів побутової хімії, парфюмерно-косметичних та інших товарів, споживчі властивості яких можуть з часом погіршуватися і становити небезпеку для життя, здоров'я, майна і навколишнього природного середовища, встановлюється термін придатності, який вважається гарантійним терміном.

У процесі експлуатації підприємств промисловості створюються виробничі відходи, які можуть бути небезпечними для навколишнього природного середовища та здоров'я людини[1]. Чинним законодавством передбачається, що підприємства, установи, організації повинні вживати ефективних заходів до зменшення обсягів відходів, їх знешкодження, переробки, безпечного складування або захоронення. Основним нормативним актом у цій галузі є Закон України від 5 березня 1998 року «Про відходи», який визначає основні умови, вимоги і правила щодо екологічно безпечного поводження з відходами, а також систему заходів, пов'язаних з організаційно-економічним стимулюванням ресурсозбереження[2].

На території України забороняється вести будь-яку виробничу діяльність, пов'язану з утворенням відходів, без одержання лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів. Постановою Уряду України від 3 серпня 1998 року затверджений Порядок розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 1. – Ст. 1.
[2] Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 483.

відходів[1]. Згідно з цим нормативним актом власники відходів, які утворюють та розміщують їх на своїй території, до 1 червня поточного року подають до органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища на місцях заяви на одержання дозволу на розміщення відходів у наступному році. На підставі одержаних дозволів власники відходів готують скориговані проекти лімітів на утворення та розміщення відходів і подають їх на погодження вказаним органам на місцях. Дозвіл набирає чинності після затвердження лімітів на утворення та розміщення відходів.

Зберігання та знищення відходів здійснюється у спеціально визначених для цього місцях чи на об'єктах. На кожне таке місце чи об'єкт складається спеціальний паспорт, в якому зазначається найменування та код відходів, їх кількісний та якісний склад, походження.

Згідно з Господарським кодексом України суб'єкт господарювання зобов'язаний відшкодувати збитки, завдані ним власникам або первинним користувачам природних ресурсів. Застосування заходів дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності не звільняє винних від компенсації шкоди, заподіяної забрудненням навколишнього природного середовища та погіршенням якості природних ресурсів.

Відшкодування заподіяної шкоди здійснюється в розмірах, які визначаються на підставі затверджених у встановленому порядку такс та методик обрахування розмірів шкоди. Відсутність таких такс або методик не може бути підставою для відмови у відшкодуванні шкоди. Згідно із роз'ясненням Вищого арбітражного суду України в цьому разі шкода компенсується за фактичними витратами на відновлення порушеного стану навколишнього природного середовища з урахуванням завданих збитків, у тому числі неодержаних доходів[2].

Більшість промислових підприємств є джерелами підвищеної екологічної небезпеки, тому вони зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду громадянам та юридичним особам, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ та навмисних дій потерпілих.

---

[1] Офіційний вісник України. – 1998. – № 31. – Ст. 1183.

[2] Роз'яснення Вищого арбітражного суду України від 27 червня 2001 року № 02-5/744 «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з застосуванням законодавства про охорону навколишнього природного середовища» // Збірник роз'яснень Вищого господарського суду України / Відп. ред. Д. П. Притика. – К., 2003. – С. 176–188.

§ 4. Правова охорона навколишнього природного середовища на транспорті

Транспорт є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва і покликаний задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в перевезеннях. Одночасно транспорт є одним з основних забруднювачів навколишнього природного середовища. Так, тільки один автомобіль у середньому на рік викидає разом з випускними газами близько 800 кг окису вуглеводню, приблизно 40 кг оксидів азоту та понад 200 кг різноманітних вуглеводів[1]. Тому запобігання шкідливому впливу всіх видів транспорту на навколишнє природне середовище є одним із найголовніших завдань природоохоронної діяльності держави. Основні правові норми, які закріплюють правові заходи по охороні навколишнього природного середовища від шкідливого впливу транспорту, містяться в Законах України від 26 червня 1991 року «Про охорону навколишнього природного середовища»[2], від 16 жовтня 1992 року « Про охорону атмосферного повітря»[3] та від 10 листопада 1994 року «Про транспорт»[4]. Крім того, щодо окремих видів транспорту є спеціальні нормативні акти, які також закріплюють правові заходи екологічної безпеки транспортних засобів[5].

Основними напрямками охорони навколишнього природного середовища на транспорті є зниження токсичності та нейтралізація шкідливих речовин, які містяться у викидах та скидах транспортних засобів, а також поступовий перехід на нові види енергії та пального. Ці напрямки посідають певне місце в чинному законодавстві. Відповідно до закону «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 56) на підприємства, установи, організації, що здійснюють проектування, виробництво, експлуатацію та обслуговування автомобілів, літаків, суден, інших пересувних засобів, установок та виробництво і постачання пального, покладені певні обов'язки щодо забезпечення екологічної безпеки транспортних засобів. Так, вони зобов'язані розробляти та здійснювати заходи по знищенню токсичності та знешкодженню шкідливих речовин, що містяться у вики-

[1] Див.: *Никитин Д. П., Новиков Ю. В.* Окружающая среда и человек. – М., 1996. – С. 117.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546;

[3] Там само. – 1992. – №50. – Ст. 678.

[4] Там само. – 1994. – № 51. – Ст. 446.

[5] Див., напр., Закон України «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 446; Повітряний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 25. – Ст. 678.

дах та скидах транспортних засобів, переходу на менш токсичні види пального, додержання режиму експлуатації транспортних засобів та інші заходи, спрямовані на запобігання й зменшення викидів та скидів у навколишнє природне середовище забруднюючих речовин та додержання встановлених рівнів фізичних впливів.

При експлуатації транспортних засобів в атмосферне повітря викидаються відпрацьовані гази, що містять забруднюючі речовини, а також відбувається шкідливий вплив їх фізичних факторів. З метою охорони навколишнього природного середовища від забруднення та шкідливого впливу фізичних факторів транспортних засобів для кожного типу пересувних джерел, що експлуатуються на території України, встановлюються нормативи вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та шкідливого впливу їх факторів. Ці нормативи розробляються з урахуванням наявності технічних рішень щодо зменшення утворення забруднюючих речовин, зниження рівня шкідливого впливу фізичних факторів, очищення відпрацьованих газів та економічної доцільності. Порядок розробки і затвердження цих нормативів встановлюється Міністерством охорони навколишнього природного середовища України і Міністерством охорони здоров'я України. Виробництво та експлуатація транспортних засобів, у яких вміст забруднюючих речовин у відпрацьованих газах перевищує нормативи або рівні шкідливого впливу фізичних факторів, забороняються.

Чинне законодавство України передбачає певні вимоги щодо охорони довкілля при ввезенні транспортних засобів на територію України. Так, з метою поліпшення екологічної ситуації в країні з 1 січня 1997 року дозволяється ввезення на митну територію України лише тих легкових автомобілів (код ТН ЗЕД 87.03), які обладнані пристроєм для нейтралізації ядучих фракцій випускних газів (католізатором)[1]. З 1 січня 2003 року експлатація легкових автомобілів, не обладнаних католізатором, забороняється.

Відносно транспортних засобів, що перетинають пункти пропуску через державний кордон України, обов'язково здійснюється екологічний контроль за додержанням екологічних норм та правил транспортними засобами[2]. Цей контроль проводиться безпосеред-

---

[1] Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 року № 1139 «Про деякі питання ввезення імпортних автомобілів» // ЗП України. – 1996. – №18. – Ст. 502.

[2] Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 1995 року № 198 «Про здійснення екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон» // ЗП України. – 1995. – №6. – Ст. 143.

ньо на кордоні державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища Міністерства охорони природних ресурсів України.

Згідно з Правилами ввезення транспортних засобів на територію України, затвердженими постановою Уряду України від 31 травня 1994 року з останніми доповненнями, забороняється ввезення в Україну для постійного користування механічних транспортних засобів, які на момент ввезення були виготовлені п'ять і більше років тому[1].

Певні вимоги щодо охорони навколишнього природного середовища містяться в екологічному законодавстві також відносно повітряного транспорту. Вони передусім спрямовані на екологічну безпеку повітряних суден, а також експлуатаційних споруд повітряного транспорту. Згідно з Повітряним кодексом України (ст. 54) кожне цивільне повітряне судно, призначене для експлуатації в Україні, повинно бути сертифіковано на відповідність вимогам, які діють в Україні, щодо шуму на місцевості та емісії шкідливих речовин авіаційних двигунів. Сертифікація повітряних суден виконується в порядку, передбаченому Правилами сертифікації повітряних суден України щодо шуму на місцевості та емісії шкідливих речовин.

Основним принципом державної політики у сфері трубопроводного транспорту є додержання екологічної безпеки трубопроводного транспорту. Для визначення екологічної безпеки під час розміщення, будівництва нових і реконструкції діючих об'єктів трубопроводного транспорту, а також під час їх експлуатації обов'язково проводиться екологічна експертиза у порядку, встановленому законодавством.

Експлуатація водного транспорту призводить до забруднення вод. З метою охорони водних об'єктів від негативного впливу водного транспорту чинним законодавством передбачений певний комплекс правових мір. Згідно зі ст. 67 Водного кодексу України всі судна та інші плавучі засоби мають бути обладнані ємкостями для збору лляльних та інших забруднених вод, які повинні систематично передаватися на спеціальні очисні споруди для очищення та знезараження. Правилами охорони внутрішніх морських вод і територіального моря від забруднення та засмічення, які затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 року (в редакції від 29 березня 2002 року № 431) передбачається широкий комплекс заходів

[1] ЗП України. – 1994. – № 9. – Ст. 227; 1995. – № 4. – Ст. 109; 1996. – № 3. – Ст. 107; Офіційний вісник України. – 1998. – № 7. – Ст. 246, № 27. – Ст. 996.

щодо запобігання забрудненню та засміченню внутрішніх морських вод і територіального моря водним транспортом[1]. Зокрема, власники та користувачі суден, платформ та інших морських споруд повинні вживати заходів щодо запобігання забрудненню та засміченню цих вод.

Усі транспортні та інші пересувні засоби, що експлуатуються на території України, мають бути піддані державному контролю за додержанням екологічної безпеки транспортних засобів. Нині державний контроль у забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища на транспорті здійснюється радами та їх виконавчими і розпорядчими органами, Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, його органами на місцях, органами місцевого самоврядування та іншими спеціально уповноваженими державними органами.

У разі порушення екологічного законодавства керівники транспортних організацій та власники транспортних засобів несуть юридичну відповідальність за додержання нормативів гранично допустимих викидів та скидів забруднюючих речовин і гранично допустимих рівнів фізичних впливів на навколишнє природне середовище, встановлених для відповідного типу транспорту, а також за інші порушення екологічних вимог на траспорті.

§ 5. Правова охорона навколишнього природного середовища в атомній енергетиці

Серед галузей сучасної промисловості, найбільш небезпечних для навколишнього природного середовища і самої людини, є атомна енергетика. На цей час понад 40 відсотків електроенергії в Україні виробляється атомними електростанціями. Україна має атомні електростанції (АЕС), підприємства по добуванню та переробці радіоактивної руди, близько п'яти тисяч закладів та підприємств використовують джерела іонізуючого випромінювання. Крім того, існує проблема поводження з радіоактивними відходами та їх захороненням.

Атомна радіація — вид забруднення природного середовища, яке шкідливо впливає на здоров'я людини, навколишнє природне середовище та матеріальні ресурси. Інтереси охорони навколишнього середовища і здоров'я людини від шкідливого впливу ядерного випромінювання вимагають створення надійної системи правового ре-

[1] ЗП України. – 1996. – № 8. – Ст. 241.

гулювання. Механізм правового забезпечення охорони довкілля включає нормативно-правові акти, технічні норми і стандарти радіаційної безпеки, систему органів контролю і міри відповідальності.

Основними правовими нормативними актами в цій галузі є: Постанова Верховної Ради України «Про концепцію державного регулювання безпеки та управління ядерною галуззю в Україні» від 25 січня 1994 року[1], Закон України від 8 лютого 1995 року «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»[2], Закон України від 30 червня 1995 року «Про поводження з радіоактивними відходами»[3], Закон України від 14 січня 1998 року «Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань»[4], Закон України від 11 січня 2000 року «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії»[5].

Законодавство в галузі використання атомної (ядерної) енергії і радіаційного захисту в Україні визначає: правовий режим добування та використання уранових руд; правовий режим ліцензування та державного нагляду за ядерними установками, використання радіоактивних речовин та інших джерел іонізуючого випромінювання; правовий режим поводження з радіоактивнами відходами; правовий режим транспортування радіоактивних речовин; правовий режим цивільно-правової відповідальності, страхування та державного відшкодування, а також інститут кримінально-правової відповідальності за порушення норм ядерного законодавства.

Дотримання норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки є обов'язковим при здійсненні будь-якого виду діяльності у сфері використання ядерної енергії. Під використанням ядерної енергії слід розуміти сукупність видів діяльності, пов'язаних з використанням ядерних технологій, ядерних матеріалів, джерел іонізуючого випромінювання в науці, виробництві, медицині та інших галуззях, а також видобування уранових руд та поводження з радіоактивними відходами.

Використання ядерних установок та джерел іонізуючого випромінювання на території України базується на дозвільному принципі. Дозвіл (ліцензія) на кожний окремий вид діяльності надається лише одним уповноваженим на це Кабінетом Міністрів України органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки. Забороняється здійснення будь-якої діяльності, пов'язаної з викори-

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 18. – Ст. 106.
[2] Там само. – 1995. – № 12. – Ст. 81.
[3] Там само. – 1995. – № 27. – Ст. 199.
[4] Офіційний вісник України. – 1998. – №6. – Ст. 211.
[5] Там само. – 2000. – №7. – Ст. 242.

станням ядерних установок та джерел іонізуючого випромінювання, юридичними чи фізичними особами, які не мають дозволу, виданого у встановленому порядку. Порядок видачі дозволів та розмір плати за них встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Після одержання дозволу ліцензіат несе повну відповідальність за радіаційний захист та безпеку ядерної установки, джерела іонізуючого випромінювання незалежно від діяльності та відповідальності постачальників і органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки. Він повинен мати фінансові, матеріальні та інші ресурси, відповідну організаційну структуру і персонал для підтримання рівня безпеки, передбаченого нормами, правилами і стандартами з безпеки, а також вимогами виданого дозволу.

У місцях розташування ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, може бути встановлено особливий режим території, а також встановлюються 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 і зоні спостереження повинен здійснюватися контроль за радіаційним станом. Використання для народногосподарських цілей земель і водоймищ, розташованих у санітарно-захисній зоні, можливе лише з дозволу органів державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки за погодженням з експлуатуючою організацією за умови обов'язкового проведення радіологічного контролю продукції, яка виробляється.

На території України здійснюється державна система обліку та контролю ядерних матеріалів[1]. Вона є частиною державної системи гарантій, яка включає комплекс технічних та організаційних заходів і застосовується до всього ядерного матеріалу, який використовується в мирних цілях у межах території України, під її юрисдикцією або перебуває під її контролем. Облік та контроль ядерних матеріалів здійснюється з метою забезпечення постійного контролю наявної кількості ядерного матеріалу в місцях його знаходження, під час перевезення, а також змін його інвентарної кількості. Організацію та ведення державного обліку та контролю ядерних матеріалів здійснює Держатомрегулювання.

Зберігання та захоронення радіоактивних відходів дозволяється тільки у спеціально призначених для цього сховищах радіоактивних

[1] Положення про державну систему обліку та контролю ядерних матеріалів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1996 року № 1525 // ЗП України. – 1996. – № 21. – Ст. 592.

відходів. Рішення про будівництво об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, відповідно до компетенції, приймають Верховна Рада України або Кабінет Міністрів України.

На території України з метою виключення можливості неконтрольованого накопичення радіоактивних відходів та забезпечення оперативного контролю за місцезнаходженням і переміщенням радіоактивних відходів, 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.

Перелік правопорушень у сфері використання ядерної енергії закріплено у ст. 81 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку». Проте закріплений перелік не є вичерпним для притягнення винних осіб до відповідальності. Законодавством можуть передбачатися й інші правопорушення, за які настає відповідальність.

Згідно з Переліком видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, який затверджено постановою Уряду України від 27 липня 1995 року, атомна енергетика і атомна промисловість належать до видів діяльності, що становлять підвищену екологічну небезпеку[1]. Тому відносно підприємств, організацій та установ, які здійснюють діяльність у сфері використання ядерної енергії, закріплена додаткова відповідальність у вигляді накладання штрафів у разі порушення ними норм, правил і стандартів з безпеки або умов дозволів на ведення робіт, якщо ці порушення завдали або могли завдати шкоди здоров'ю людей чи навколишньому природному середовищу. Конкретний розмір штрафу залежить від виду діяльності ліцензіата, рівня порушення, тривалості роботи з порушенням до і після його виявлення та факторів поправки величини штрафів, що впливають на порушення[2]. За базову величину штрафу береться величина, що дорівнює п'яти тисячам неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Накладені суми штрафів повністю зараховуються до державного бюджету.

---

[1] ЗП України. – 1995. – № 10. – Ст. 252.

[2] Положення про порядок встановлення розмірів та накладання штрафів на підприємства, установи і організації, які здійснюють діяльність у сфері використання ядерної енергії, в разі порушення ними норм, правил і стандартів з безпеки або умов дозволів на ведення робіт, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29 червня 1996 року №708 // ЗП України. – 1996. – № 14. – Ст. 390.

Розділ XIX

Правовий режим надзвичайних екологічних ситуацій

§ 1. Загальна характеристика надзвичайних екологічних ситуацій

Правову основу регулювання надзвичайних екологічних ситуацій складають положення Конституції України, приписи Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища»[1] (статті 65-66), «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»[2], «Про аварійно-рятувальні служби»[3], «Про правовий режим надзвичайного стану»[4], «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру»[5] та інші нормативні акти.

Надзвичайна екологічна ситуація (далі НЕС) — надзвичайна ситуація, при якій на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави. До таких змін належать 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 проведення господарської діяльності в цих умовах.

Основними принципами регулювання правового режиму в зоні надзвичайної екологічної ситуації є:

– пріоритет захисту життя та здоров'я людей;

– непорушність конституційних прав і свобод людини та громадянина;

– комплексність заходів, спрямованих на нормалізацію екологічного стану;

– забезпечення населення достовірною інформацією про стан довкілля, можливу загрозу для життя та здоров'я людей і про

[1] Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
[2] Офіційний вісник України. – 2000. – № 32. – Ст. 1340.
[3] Там само. – № 1. – Ст. 1.
[4] Там само. – № 15. – Ст. 588.
[5] Там само. – № 28. – Ст. 1155.

виконання заходів, спрямованих на нормалізацію екологічного стану;

– невідворотність відповідальності осіб, винних у виникненні або ускладненні надзвичайної екологічної ситуації .

Екологічні надзвичайні ситуації тісно пов'язані з такими чинниками, як національна безпека та надзвичайний стан. Проте за своїм змістом вони більш широкі, ніж НЕС, оскільки охоплюють не лише екологічну, але й інші сфери людської діяльності. Їх регламентація здійснюється спеціальними нормативними актами: Законами України «Про надзвичайний стан», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про основи національної безпеки України», «Про об'єкти підвищеної небезпеки» та ін. Водночас ці акти містять також приписи, що стосуються надзвичайних екологічних ситуацій.

Підставами для оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації є:

– значне перевищення гранично допустимих норм показників якості навколишнього природного середовища, визначених законодавством;

– виникнення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей або заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи довкіллю внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил чи інших факторів;

– негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі на значній території, 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. Відповідний Указ Президента України затверджується Верховною Радою України протягом двох днів з дня звернення Президента України.

Кабінет Міністрів України вносить подання про оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації на підставі пропозицій центрального органу виконавчої влади, до

відання якого віднесені питання екологічної безпеки, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування або за власною ініціативою.

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.

Зона надзвичайної екологічної ситуації — окрема місцевість України, на якій виникла надзвичайна екологічна ситуація. *Правовий режим* зазначеної зони — це особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується на попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації.

Запровадження відповідного правового режиму передбачає виділення державою та/або органами місцевого самоврядування додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, достатніх для нормалізації екологічного стану та відшкодування нанесених збитків, запровадження спеціального режиму поставок продукції для державних потреб, реалізацію комплексних та цільових програм громадських робіт.

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».

Відповідно до Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру» за характером походження, масштабами поширення та наслідками визначаються: *аварії, катастрофи.*

Аварія — небезпечна подія техногенного характеру, 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.

Зони НЕС — офіційно оголошені території, на яких вони склалися. У рішенні компетентного державного органу про оголошен-

ня відповідної зони екологічно небезпечною має бути зазначено ступінь небезпеки й показаний вид зони.

Класифікація цих зон, їх статус і правові наслідки, що випливають із факту віднесення територій до встановлених категорій, у тому числі стосовно компенсацій і пільг громадянам, що мешкають або перебувають тимчасово в їх межах, визначається законодавством України. Така класифікація проводиться за різноманітними ознаками: джерелами виникнення, наслідками, масштабами, ступенем небезпеки, залежно від причин виникнення тощо. До класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій законодавець відносить: опис ознаки (короткий опис ситуації, випадку, події, пригоди, аварії, явища); одиницю виміру показника ознаки; порогове значення показника ознаки тощо[1].

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

Залежно від *причин виникнення* можна виділити чотири групи НЕС: *техногенного, природного, соціально-політичного й військового характеру.*

Для забезпечення організації взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій у процесі вирішення питань, пов'язаних з НЕС та ліквідацією їх наслідків, законодавством здійснюється класифікація за їх *рівнями*: *державного, регіонального, місцевого або об'єктового рівня*[2]. Для визначення рівня НЕС встановлюються такі критерії: територіальне поширення та обсяги технічних і матеріальних ресурсів, що необхідні для ліквідації наслідків надзвичайної ситуації; кількість людей, які постраждали або умови життєдіяльності яких було порушено внаслідок надзвичайної ситуації; розмір заподіяних (очікуваних) збитків.

Залежно *від ступеня небезпеки, складності* екологічного стану, *наслідків* НЕС у науковій літературі іноді виділяються: *критичні, гострокритичні, кризові й катастрофічні ситуації*[3].

За *наслідками* НЕС можна класифікувати на *незворотні, тривалі, тимчасові й суттєві.* Масштаби наслідків НЕС визначаються на основі експертної оцінки, прогнозу або результатів модельних експериментів, проведених кваліфікованими експертами.

[1] Офіційний вісник України. – 2003. – № 31. – Ст. 1635.

[2] Там само. – 2004. – № 12. – Ст. 740.

[3] Охрана окружающей природной среды: Постатейный комментарий к Закону России. – М., 1993. – С. 130–131.

За *ступенем гостроти* виділяють *реальні* та *потенційні* НЕС, за *швидкістю розвитку* — на ситуації, що протікають *стрімко*, *швидко* або *слабко*.

§ 2. Правове забезпечення запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям та їх ліквідації

Запобігання НЕС і її ліквідація являє собою комплекс визначених необхідних заходів різноманітної спрямованості.

З метою своєчасного проведення робіт, пов'язаних з НЕС, створена єдина державна система управління по реагуванню на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру[1]. Вона являє собою систему центральних і місцевих органів виконавчої влади і управління, державних підприємств, установ, організацій із відповідними матеріальними і фінансовими коштами та повноваженнями. Ці органи здійснюють нагляд за дотриманням техногенної і природної безпеки, організують проведення роботи по запобіганню надзвичайним ситуаціям техногенного і природного походження і реагування у випадку їхнього виникнення з метою захисту населення і навколишнього природного середовища, зменшення матеріальних втрат. Система органів складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем і має чотири рівні масштабності управління: загальнодержавний, регіональний, місцевий і об'єктовий.

У Верховній Раді України функціонує Комітет Верховної Ради з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. Функції управління єдиною державною системою здійснює Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС). Міністерство є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, наслідків Чорнобильської катастрофи, рятувальної справи, пожежної безпеки, створення та функціонування системи страхового

[1] Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. «Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» // Офіційний вісник України. – 1998. – № 31. – Ст. 1175.

фонду документації, поводження з радіоактивними відходами, профілактики травматизму невиробничого характеру[1].

Постійно діючим органом, що координує діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади, пов'язаних з безпекою і захистом населення і територій, реагуванням на надзвичайні ситуації природного (природничого) і техногенного походження є Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій[2]. Основними напрямками діяльності Комісії у сфері екології є: координація взаємодії органів, пов'язаних із створенням і функціонуванням Національної системи запобігання і реагування на аварії, катастрофи й інші надзвичайні ситуації, безпосередня організація і проведення роботи по ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій. Комісія взаємодіє з відповідними організаціями країн, територія яких піддалася негативному впливу в результаті надзвичайної ситуації, що виникла в Україні, визначає розмір збитків, заподіяних цією ситуацією.

Крім органів загальної і спеціальної компетенції, що забезпечують реагування на НЕС, у вирішенні питань беруть участь органи відомчої компетенції, а також органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, громадські утворення, громадяни.

Оповіщення і зв'язок у надзвичайних ситуаціях забезпечуються за допомогою єдиної національної системи зв'язку (ЄНСЗ)[3].

Залежно від соціально-економічних та інших особливостей території, на якій виникла надзвичайна ситуація, визначаються види і мережі зв'язку, які належить створювати (використовувати) в її межах.

Інформація в галузі захисту населення і територій від НЕС, а також діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування, виконавчої влади в цій галузі є відкритою і гласною, якщо інше не передбачено законодавством. Дану інформацію складають відомості про прогнозовані і виникаючі надзвичайні ситуації, їх наслідки, а також відомості про радіаційну, хімічну, медико-біологічну, вибухову, пожежну й екологічну безпеку на відповідних територіях.

Відповідні органи зобов'язані оперативно й достовірно інформувати населення через засоби масової інформації і по інших каналах про стан захисту населення та територій від НЕС і заходи, вжиті щодо забезпе-

---

[1] «Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» затверджено Указом Президента України від 5 березня 2004 року № 283/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 581.

[2] Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 року № 174 «Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій» // Офіційний вісник України. – 1998. – № 7. – Ст. 258.

[3] Офіційний вісник України. – 1999. – № 7. – Ст. 242.

чення безпеки, про прогнозовані й такі, що виникли, надзвичайні ситуації, про прийоми й способи захисту від них. Приховування, невчасне надання або подання посадовими особами завідомо неправдивої інформації в галузі захисту населення і територій від НЕС тягне за собою їх відповідальність відповідно до чинного законодавства.

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

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. При проведенні ліквідації НЕС здійснюються такі заходи (перелік яких не є вичерпним): припинення, зупинення, обмеження екологічно шкідливої діяльності підприємств, споруд і інших об'єктів, які розташовані на території зони або поза нею, але впливають на стан навколишнього природного середовища зазначеного регіону; проведення відновлювальних робіт у природному середовищі (рекультивація земель, відтворення лісів, ліквідація місць поховання відходів тощо); компенсація шкоди, заподіяної здоров'ю громадян, шляхом видачі матеріальної компенсації і встановлення пільг, інші заходи, залежно від виду НЕС, які не суперечать діючому міжнародному і національному законодавству України.

Додаток

ЗАКОН УКРАЇНИ
Про охорону навколишнього природного середовища
(Витяг)

(Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 41. Ст. 546,
із змінами і доповненнями)

Охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини — невід'ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України.

З цією метою Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів.

Цей Закон визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь.

Розділ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Завдання законодавства про охорону навколишнього природного середовища

Завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною.

Стаття 2. Законодавство України про охорону навколишнього природного середовища

Відносини у галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні регулюються цим Законом, а також розроблюваними відповідно до нього земельним, водним, лісовим законодавством, законодавством про надра, про охорону атмосферного повітря, про охорону і використання рослинного і тваринного світу та іншим спеціальним законодавством.

Стаття 3. Основні принципи охорони навколишнього природного середовища

Основними принципами охорони навколишнього природного середовища є:

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

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

в) запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

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

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

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

є) обов'язковість екологічної експертизи;

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

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

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

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

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

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

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

Стаття 5. **Об'єкти правової охорони навколишнього природного середовища**

Державній охороні і регулюванню використання на території України підлягають: 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.

Державній охороні від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки підлягають також здоров'я і життя людей.

Розділ II. ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ ГРОМАДЯН

Стаття 9. **Екологічні права громадян України**

Кожний громадянин України має право на:

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

б) участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які

можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань;

(пункт в новій редакції: Закон № 254-IУ 28.11.2002)

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

г) здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів;

д) об'єднання в громадські природоохоронні формування;

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

(пункт в новій редакції: Закон № 254-IУ 28.11.2002)

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

(пункт в новій редакції: Закон № 254-IУ 28.11.2002)

ж) одержання екологічної освіти;

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

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

(частину доповнено пунктом: Закон № 254-IУ 28.11.2002)

Законодавством України можуть бути визначені й інші екологічні права громадян республіки.

Стаття 11. **Захист прав громадян Україна у галузі охорони навколишнього природного середовища**

Україна гарантує своїм громадянам реалізацію екологічних прав, наданих їм законодавством.

Ради, спеціально уповноважені державні органи управління в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів зобов'язані подавати всебічну допомогу громадянам у здійсненні природоохоронної діяльності, враховувати їх пропозиції щодо поліпшення стану навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, залучати громадян до участі у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів.

Порушені права громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища мають бути поновлені, а їх захист здійснюється в судовому порядку відповідно до законодавства України.

Стаття 12. **Обов'язки громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища**

Громадяни України зобов'язані:

а) берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства відповідно до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

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

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

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

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

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

Розділ V. СПОСТЕРЕЖЕННЯ, ПРОГНОЗУВАННЯ, ОБЛІК ТА ІНФОРМУВАННЯ В ГАЛУЗІ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Стаття 22. Моніторинг навколишнього природного середовища

З метою забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обгрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в України створюється система державного моніторингу навколишнього природного середовища. Спостереження за станом навколишнього природного середовища, рівнем його забруднення здійснюється Міністерством охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, іншими спеціально уповноваженими державними органами, а також підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища.

Зазначені підприємства, установи та організації зобов'язані безоплатно передавати відповідним державним органам аналітичні матеріали своїх спостережень.

Порядок здійснення державного моніторингу навколишнього природного середовища визначається Кабінетом Міністрів України.

Спеціально уповноважені державні органи разом з відповідними науковими установами забезпечують організацію короткострокового і довгострокового прогнозування змін навколишнього природного середовища, які повинні враховуватися при розробці і виконанні програм та заходів щодо економічного та соціального розвитку республіки, в тому числі щодо охорони навколишнього природного середовища, використання і відтворення природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Стаття 23. Кадастри природних ресурсів

Для обліку кількісних, якісних та інших характеристик природних ресурсів, обсягу, характеру та режиму їх використання ведуться державні кадастри природних ресурсів.

Державні кадастри ведуться в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Стаття 25. Інформування про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація)

(стаття в новій редакції: Закон № 254-IV 28.11.2002)

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

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

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

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

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

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

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

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.

***Стаття 25[1]*. Екологічне інформаційне забезпечення**

(Закон доповнено статтею: Закон № 254-IV 28.11.2002)

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;

ґ) 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.

Розділ VI. ЕКОЛОГІЧНА ЕКСПЕРТИЗА

Стаття 28. **Державна екологічна експертиза**

Державна екологічна експертиза проводиться експертними підрозділами чи спеціально створюваними комісіями Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України та його органів на місцях на основі принципів законності, наукової обгрунтованості, комплексності, незалежності, гласності та довгострокового прогнозування.

Завданнями державної екологічної експертизи є:

а) визначення екологічної безпеки господарської та іншої діяльності, яка може нині або в майбутньому прямо або посередньо негативно вплинути на стан навколишнього природного середовища;

б) встановлення відповідності передпроектних, передпланових, проектних та інших рішень вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

в) оцінка повноти й обгрунтованості передбачуваних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища та здоров'я населення, яка здійснюється Міністерством охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України разом з Міністерством охорони здоров'я України.

Для участі в проведенні державної екологічної експертизи можуть залучатися відповідні органи державного управління України, представники науково-дослідних, проектно-конструкторських, інших установ та організацій, вищих навчальних закладів, громадськості, експерти міжнародних організацій.

Стаття 29. **Обов'язковість виконання висновків державної екологічної експертизи**

Висновок державної екологічної експертизи після затвердження Міністерством охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України є обов'язковим для виконання.

Позитивний висновок державної екологічної експертизи є підставою для відкриття фінансування всіх програм і проектів.

Реалізація програм, проектів і рішень без позитивного висновку державної екологічної експертизи забороняється.

Розділ VII. СТАНДАРТИЗАЦІЯ І НОРМУВАННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Стаття 31. **Завдання стандартизації і нормування в галузі охорони навколишнього природного середовища**

Екологічна стандартизація і нормування проводяться з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Стаття 32. **Екологічні стандарти**

Державні стандарти в галузі охорони навколишнього природного середовища є обов'язковими для виконання і визначають поняття і терміни, режим використання й охорони природних ресурсів, методи контролю за станом навколишнього природного середовища, вимоги щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища, інші питання, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів.

(частину змінено: Закон № 1642-III 06.04.2000)

Екологічні стандарти розробляються і вводяться в дію в порядку, що встановлюється законодавством України.

Стаття 33. **Екологічні нормативи**

Екологічні нормативи встановлюють гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів.

(частина в новій редакції: Закон № 1642-III 06.04.2000)

Законодавством України можуть встановлюватися нормативи використання природних ресурсів та інші екологічні нормативи.

Екологічні нормативи повинні встановлюватися з урахуванням вимог санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм, гігієнічних нормативів.

(частина в новій редакції: Закон № 1642-III 06.04.2000)

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

(частину змінено: Закон № 198-IУ 24.10.2002)

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

Екологічні нормативи розробляються і вводяться в дію спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів та іншими уповноваженими на те державними органами відповідно до законодавства України.

(частину змінено: Закон № 1642-III 06.04.2000)

Розділ IX. РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Стаття 38. **Загальне та спеціальне використання природних ресурсів**

Використання природних ресурсів в Україні здійснюється в порядку загального і спеціального використання природних ресурсів.

Законодавством України громадянам гарантується право загального використання природних ресурсів 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 України.

В 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 України, — на пільгових умовах.

Розділ X. ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Стаття 41. Економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища

Економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища передбачають:

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

б) визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

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

(пункт змінено: Закон № 1288-XIV 14.12.1999; Закон № 2556-III 21.06.2001)

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

(пункт змінено: Закон № 186/98-ВР 05.03.1998; Закон № 1288- XIV 14.12.1999)

д) надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії, здійсненні інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

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

Розділ XI. ЗАХОДИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Стаття 50. Екологічна безпека

Екологічна безпека є такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. Екологічна безпека гарантується громадянам України здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів.

Зміст

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ I. Предмет, метод, принципи та система екологічного права

§ 1. Взаємодія суспільства й природи — об'єктивна передумова виникнення екологічних відносин і екологічного права 3
§ 2. Предмет екологічного права 5
§ 3. Поняття екологічного права 9
§ 4. Метод правового регулювання екологічних відносин 11
§ 5. Об'єкти і суб'єкти екологічного права 13
§ 6. Принципи екологічного права 21
§ 7. Система екологічного права 25

Розділ II. Джерела екологічного права

§ 1. Загальна характеристика джерел екологічного права 27
§ 2. Закони як джерела екологічного права 30
§ 3. Підзаконні нормативно-правові акти як джерела екологічного права 32

Розділ III. Управління природокористуванням та охороною довкілля

§ 1. Поняття і зміст управління природокористуванням та охороною довкілля 37
§ 2. Органи загального державного управління і місцевого самоврядування та їх компетенція в галузі екології 40
§ 3. Органи державного управління природокористуванням та охороною довкілля спеціальної компетенції 43
§ 4. Участь громадськості в управлінні природокористуванням і охороні довкілля 50
§ 5. Організаційні функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля 52
§ 6. Попереджувально-охоронні функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля 60
§ 7. Інші функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля 63

Розділ IV. Екологічні права та обов'язки громадян

§ 1. Загальна характеристика екологічних прав та обов'язків громадян 66
§ 2. Конституційні екологічні права громадян 73
§ 3. Гарантії, охорона та форми захисту екологічних прав громадян 76

Розділ V. Право власності на природні ресурси в Україні

§ 1. Поняття та зміст права власності на природні ресурси 81
§ 2. Форми власності на природні ресурси 87
§ 3. Суб'єкти права власності на природні ресурси 90
§ 4. Об'єкти права власності на природні ресурси 92
§ 5. Підстави та порядок виникнення права власності на природні ресурси 98
§ 6. Підстави і порядок припинення права власності на природні ресурси 104
§ 7. Права і обов'язки власників природних ресурсів, захист і гарантії їх прав 106
§ 8. Охорона права власності на природні ресурси 108

Розділ VI. Право природокористування (загальні положення)

§ 1. Поняття права природокористування 111
§ 2. Об'єкти права природокористування 115
§ 3. Суб'єкти права природокористування 118
§ 4. Правова класифікація видів природокористування 120
§ 5. Підстави і порядок виникнення права природокористування ... 123
§ 6. Підстави та порядок припинення, зупинення, зміни права природокористування 125
§ 7. Права і обов'язки природокористувачів 129
§ 8. Використання природних ресурсів на умовах оренди 130
§ 9. Захист права природокористування 133

Розділ VII. Правове забезпечення екологічної безпеки

§ 1. Поняття екологічної безпеки та правова основа її забезпечення 136
§ 2. Види екологічної безпеки 143
§ 3. Правові заходи забезпечення екологічної безпеки 145
§ 4. Юридична відповідальність за правопорушення в галузі екологічної безпеки 149

Розділ VIII. Економіко-правовий механізм природокористування і охорони навколишнього природного середовища

§ 1. Загальна характеристика економіко-правового механізму 153
§ 2. Збір за спеціальне використання природних ресурсів 158
§ 3. Збори за забруднення навколишнього природного середовища і погіршення якості природних ресурсів 166

Розділ IX. Відповідальність за порушення екологічного законодавства (загальні положення)

§ 1. Поняття і функції відповідальності за порушення екологічного законодавства 171
§ 2. Екологічні правопорушення як підстава відповідальності та їх класифікація 173
§ 3. Види юридичної відповідальності за екологічні правопорушення 179

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Розділ X. Право землевикористання

§ 1. Загальна характеристика права землевикористання 183
§ 2. Правова класифікація видів права землевикористання 187
§ 3. Правове забезпечення раціонального використання земель як об'єкта природи 189
§ 4. Правові заходи охорони земель та інших природних ресурсів у процесі землевикористання 192

Розділ XI. Правове регулювання використання та охорони вод

§ 1. Поняття права водокористування. Загальна характеристика 196
§ 2. Види права водокористування 198
§ 3. Підстави виникнення права водокористування 203
§ 4. Права та обов'язки водокористувачів 205
§ 5. Підстави припинення права спеціального водокористування ... 207
§ 6. Правові заходи охорони вод 210
§ 7. Відповідальність за порушення водного законодавства 213

Розділ XII. Право користування надрами

§ 1. Поняття, об'єкти і суб'єкти права користування надрами 216
§ 2. Види права користування надрами 219
§ 3. Підстави та порядок виникнення права користування надрами 224
§ 4. Права та обов'язки користувачів надр і нагляд за їх здійсненням 227
§ 5. Підстави і порядок припинення права користування надрами .. 229
§ 6. Правові заходи, що забезпечують охорону надр 232

Розділ XIII. Право користування рослинним світом та його охорона

1. Правове регулювання використання та охорона рослинного світу 235

§ 1. Рослинний світ як об'єкт правової охорони та використання 235
§ 2. Правове забезпечення використання рослинного світу 239
§ 3. Правова охорона рослинного світу 244
§ 4. Юридична відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ 248
2. Право лісокористування та його охорона 253
§ 5. Загальна характеристика права лісокористування 253
§ 6. Права та обов'язки лісокористувачів 256
§ 7. Право спеціального використання лісових ресурсів 258
§ 8. Правові заходи щодо відтворення, охорони та захисту лісів 262
§ 9. Юридична відповідальність за порушення лісового законодавства 266

Розділ XIV. Право використання тваринного світу

§ 1. Тваринний світ як об'єкт охорони і використання 270
§ 2. Суб'єкти, види і підстави права використання тваринного світу ... 271
§ 3. Правове регулювання полювання і мисливського господарства 275
§ 4. Правове регулювання рибальства і рибного господарства 280
§ 5. Правове регулювання інших видів спеціального використання тваринного світу 283
§ 6. Правова охорона тваринного світу. Червона книга України 284
§ 7. Відповідальність за порушення законодавства про охорону, використання і відтворення тваринного світу 287

Розділ XV. Право користування природно-заповідним фондом України

§ 1. Поняття і правова класифікація територій та об'єктів природно-заповідного фонду 291
§ 2. Загальна характеристика права користування природно-заповідним фондом 294
§ 3. Особливості природокористування в заповідниках 296
§ 4. Особливості природокористування в національних природних, регіональних і ландшафтних парках 298
§ 5. Особливості природокористування в заказниках, пам'ятках природи, заповідних урочищах та в інших штучно створених природних об'єктах 299
§ 6. Особливості природокористування в охоронних зонах природно-заповідного фонду 301
§ 7. Правове забезпечення ефективності природокористування природно-заповідним фондом 302
§ 8. Порядок установлення лімітів на користування об'єктами природно-заповідного фонду 303

§ 9. Порядок надання дозволів на користування об'єктами природно-заповідного фонду 306
§ 10. Особливості охорони природно-заповідного фонду 307

Розділ XVI. Правове регулювання охорони курортних, лікувально-оздоровчих і рекреаційних зон

§ 1. Поняття курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон 310
§ 2. Правова охорона курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних зон 314

Розділ XVII. Правова охорона атмосферного повітря

§ 1. Атмосферне повітря як об'єкт правового регулювання, охорони та використання 322
§ 2. Правове регулювання стандартизації і нормування у галузі охорони атмосферного повітря 328
§ 3. Правові заходи щодо охорони атмосферного повітря 331
§ 4. Особливості майнової відповідальності за порушення законодавства в галузі охорони атмосферного повітря 338

Розділ XVIII. Правова охорона навколишнього природного середовища в населених пунктах та окремих галузях економіки

§ 1. Правова охорона навколишнього природного середовища в населених пунктах 341
§ 2. Правова охорона навколишнього природного середовища в сільському господарстві 346
§ 3. Правова охорона навколишнього природного середовища у промисловості 352
§ 4. Правова охорона навколишнього природного середовища на транспорті 356
§ 5. Правова охорона навколишнього природного середовища в атомній енергетиці 359

Розділ XIX. Правовий режим надзвичайних екологічних ситуацій

§ 1. Загальна характеристика надзвичайних екологічних ситуацій ... 363
§ 2. Правове забезпечення запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям та їх ліквідації 367

Додаток

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (Витяг) 370

Навчальне видання

Åêî ëîã³÷íå ïðàâî Óêðà¿íè

Ï³äó÷íèê

Çà ðåäàêö³ºþ ïðîôåñîð³â
А. П. Гетьмана і ***М. В. Шульги***

Ðåäàêòîðè: *À. Â. ªôèìåíêî, Î. Ì. Óë³ùåíêî*
Êîìï'þòåðíà âåðñòêà ³ äèçàéí
Â. Ì. Çåëåíüêà

Підписано до друку з оригінал-макета 25.11.2004.
Формат 60õ90 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Newton.
Ум. друк. арк. 24. Обл.-вид. арк. 21,55. Вид. № 187.
Тираж 10000 прим. (1-й завод – 5000 прим.). Зам.

Видавництво «Право» Академії правових наук України
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевського, 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, 61001, Харків, вул. Державінська, 38

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру:
серія ХК № 58 від 10.06.2002 р.

Екологічне право України: Підручник для студентів юрид. вищ.
Å 40 навч. закладів / А. П. Гетьман, М. В. Шульга, В. К. Попов та ін.; За ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х.: Право, 2005.

ISBN 966-8467-22-1

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.

Основу Загальної частини становлять теми, в яких висвітлюються питання предмета, джерел та системи цієї самостійної галузі права, розкриваються екологічні права та обов'язки громадян, розглядаються особливості права власності на природні ресурси та права природокористування, правового забезпечення екологічної безпеки, системи органів і функцій управління природокористуванням та охороною довкілля, економіко-правового механізму та юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства.

До складу Особливої частини включені теми, присвячені висвітленню особливостей, притаманних окремим видам права природокористування, відтворення природних ресурсів та охорони довкілля.

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