

ПРАВОВІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ДОВКІЛЛЯ (ЕКОЛОГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ)

1. Поняття управління у сфері природокористування та охорони довкілля

Управління – це цілеспрямований, організуючий вплив на певні об'єкти, процеси, відносини, явища задля досягнення кінцевої мети (тобто є діяльністю суб'єкта управління, спрямованою на вчинення впливу на об'єкт управління з метою приведення його у бажаний для суб'єкта стан). Різновидом соціального управління (управління, здійснюване у людському суспільстві, людьми по відношенню до людей. І суб'єкт, і об'єкт управління представлені тут людиною) є екологічне управління (управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища).

Управлінська діяльність у сфері публічних екологічних відносин забезпечує: 1) здійснення заходів по скороченню з подальшою повною ліквідацією надходження в навколишнє природне середовище небезпечних для життя і здоров'я людини речовин; 2) створення екологічно обґрунтованого розміщення і подальшого розвитку продуктивних сил в окремих регіонах і державі в цілому; 3) формування системи спостереження за показниками здоров'я населення з урахуванням стану навколишнього природного середовища; 4) створення і розвиток на території держави мережі природно-заповідного фонду з метою збереження еталонів якості навколишнього природного середовища, захисту й охорони історичних і культурних природних цінностей; 5) досягнення раціонального природокористування за допомогою землеустрою, лісовпорядкування, паспортизації водних об'єктів, устрою територій заповідного, оздоровчого, історико-культурного і рекреаційного призначення тощо.

Управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища – це механізм організації та система діяльності органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з природокористуванням, відтворенням природних ресурсів, охороною навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки. До принципів екологічного управління відносять: 1) законність у здійсненні управління; 2) пріоритет в забезпеченні екологічної безпеки, раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища; 3) прогнозованість державного управління в цій сфері; 4) поєднання державного управління з місцевим самоврядуванням; 5) гармонійне поєднання екологічних, економічних і соціальних інтересів населення та ін. Метою управління в галузі охорони навколишнього природного середовища є реалізація законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища (ч. 4 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

2. Функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля

Управління у сфері природокористування та охорони довкілля полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності (ч. 1 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля – це основні напрями (або основні види) діяльності органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань по забезпеченню організації раціонального використання природних ресурсів, їх відтворення та захисту, охорони навколиш-

нього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки; це напрями організаційно-правового впливу на суспільні відносини у сфері природокористування та охорони довкілля. Усі функції екологічного управління можливо поділити на: 1) організаційні функції: просторово-територіальний устрій об'єктів природи; ведення природоресурсних кадастрів; екологічне планування; екологічне прогнозування; 2) попереджувально-охоронні функції: екологічний моніторинг; екологічний аудит; екологічна експертиза; екологічний контроль; екологічне страхування; 3) стабілізаційні функції: інформування про стан довкілля; екологічна стандартизація і нормування; екологічне ліцензування.

3. Органи управління загальної компетенції у сфері природокористування та охорони довкілля

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» державне управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, місцеві ради та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, державні органи по охороні навколишнього природного середовища і використанню природних ресурсів та інші державні органи відповідно до законодавства. В юридичній літературі існують різні класифікації органів управління. Найчастіше органи управління поділяють на органи загальної та спеціальної компетенції.

Органи загальної компетенції здійснюють управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища разом з іншими функціями і видами діяльності. До державних органів загальної компетенції належать Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. Відповідно

до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» Кабінет Міністрів України: а) здійснює реалізацію визначеної Верховною Радою України екологічної політики; б) забезпечує розробку державних цільових, міждержавних екологічних програм; в) координує діяльність центральних органів виконавчої влади, інших установ та організацій України у питаннях охорони навколишнього природного середовища; г) встановлює порядок утворення і використання Державного фонду охорони навколишнього природного середовища у складі Державного бюджету України та затверджує перелік природоохоронних заходів; г) встановлює порядок розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, а також порядок надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; д) приймає рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; е) організує екологічне виховання та екологічну освіту громадян. Кабінет Міністрів України здійснює й інші повноваження відповідно до цього та інших законів України.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим у галузі охорони навколишнього природного середовища на своїй території: а) здійснює реалізацію законодавства України в галузі охорони навколишнього природного середовища; б) організує розробку екологічних програм; в) спрямовує, координує та здійснює відповідно до закону контроль за діяльністю органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, підприємств, установ та організацій в Автономній Республіці Крим незалежно від форми власності та підпорядкування у питаннях охорони навколишнього природного середовища; г) встановлює порядок утворення і використання фонду охорони навколишнього природного середовища у складі бюджету Автономної Республіки Крим. Рада міністрів Автономної Республіки Крим може здійснювати й інші повноваження.

Місцеві ради несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території і в межах своєї компетенції: а) забезпечують реалізацію екологічної політики України, екологічних прав громадян; б) дають згоду на розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій у порядку, визначеному законом; в) затверджують з урахуванням екологічних вимог проекти плануван-

ня і забудови населених пунктів, їх генеральні плани та схеми промислових вузлів; г) видають (переоформлюють, видають дублікати, анулюють) дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення у випадках, передбачених законом; г) затверджують місцеві екологічні програми; д) організують вивчення навколишнього природного середовища; е) створюють і визначають статус резервних, в тому числі й валютних, фондів для фінансування програм та інших заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; є) організують у разі необхідності проведення екологічної експертизи; ж) забезпечують інформування населення про стан навколишнього природного середовища, функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем; з) організують роботу з ліквідації екологічних наслідків аварій, залучають до цих робіт підприємства, установи та організації, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, і громадян; и) приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; і) здійснюють контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Місцеві ради можуть здійснювати й інші повноваження.

4. Органи управління спеціальної компетенції у сфері природокористування та охорони довкілля

Для органів спеціальної компетенції управління в екологічній сфері є основним напрямом їх діяльності. До державних органів управління спеціальної компетенції належать:

1. Міністерство екології та природних ресурсів України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінприроди є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони та екологічної безпеки. Його основними завданнями є: 1) забезпечення формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, перед-

бачених законом, біологічної і генетичної безпеки; геологічного вивчення та раціонального використання надр; поводження з відходами, у тому числі радіоактивними; поводження з пестицидами та агрохімікатами; ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи; радіаційного захисту; раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; охорони та раціонального використання земель; збереження, відтворення та невиснажливого використання біологічного та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі; організації, охорони та використання природно-заповідного фонду; охорони атмосферного повітря; розвитку водного господарства і меліорації земель; державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про раціональне використання, відтворення і охорону природних ресурсів, відтворення та охорону земель, екологічну та радіаційну безпеку, охорону та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, збереження, відтворення і невиснажливе використання біологічного та ландшафтного різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, з питань поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, дотримання вимог біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі; здійснення державного геологічного контролю, а також у сфері збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання вимог Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї; 2) реалізація державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, біологічної і генетичної безпеки, геологічного вивчення та раціонального використання надр, поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, охорони та раціонального використання земель, збереження, відтворення та невиснажливого використання біологічного та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та ви-

користання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, охорони атмосферного повітря, а також збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання вимог Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї (див. постанову Кабінету Міністрів України «Про Міністерство екології та природних ресурсів України» від 21 січня 2015 р. № 32).

2. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) – центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства і який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності та земельних відносин, а також у сфері Державного земельного кадастру. Основними завданнями Держгеокадастру є: 1) реалізація державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності та земельних відносин, а також у сфері Державного земельного кадастру; 2) надання адміністративних послуг згідно із законом у відповідній сфері; 3) внесення на розгляд Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначеній сфері, крім пропозицій щодо формування державної політики з використання і охорони земель сільськогосподарського призначення, які вносяться на розгляд Міністра аграрної політики та продовольства (див. постанову Кабінету Міністрів України «Про державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» від 14 січня 2015 р. № 15).

3. Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи центральних органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері лісового та мисливського господарства. Основними завданнями Держлісагентства України є: 1) внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері лісо-

вого та мисливського господарства; 2) реалізація державної політики у сфері лісового та мисливського господарства (див. постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державне агентство лісових ресурсів України» від 8 жовтня 2014 р. № 521).

4. Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів і який реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства та гідротехнічної меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів. Основними завданнями Держводагентства є: 1) реалізація державної політики у сфері управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів, розвитку водного господарства і меліорації земель та експлуатації державних водогосподарських об'єктів комплексного призначення, міжгосподарських зрошувальних і осушувальних систем; 2) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері розвитку водного господарства та гідротехнічної меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів (див. постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державне агентство водних ресурсів України» від 20 серпня 2014 р. № 393).

5. Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України, що утворюється для забезпечення реалізації державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Основними завданнями Держекоінспекції України є: 1) внесення Міністрові Мінприроди пропозицій щодо формування державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; 2) реалізація державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) за: а) додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використан-

ня, відтворення та охорони природних ресурсів; б) додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду; в) за екологічною та радіаційною безпекою (у тому числі у пунктах пропуску через державний кордон і в зоні діяльності митниць призначення та відправлення) під час імпорту, експорту та транзиту вантажів і транспортних засобів; г) біологічною і генетичною безпекою щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів (ГМО) у відкритій системі; г) поводженням з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами) і небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами; д) інші завдання, визначені законами України та покладені на неї Президентом України (див. Указ Президента України «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 13 квітня 2011 р. № 454/2011).

6. Державна служба геології та надр України (Держгеонадра України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Основними завданнями Держгеонадра України є: 1) внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр; 2) реалізація державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр (див. Указ Президента України «Про Положення про Державну службу геології та надр України» від 6 квітня 2011 р. № 391/2011).

7. Державне агентство рибного господарства України (Держрибгентство України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, утворюється для реалізації державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства. Держрибгентство України здійснює свої повноваження в установлених законодавством України випадках на території України, у виключній (морській) еко-

номічній зоні та на континентальному шельфі України, а також на території виключних економічних зон (у риболовних зонах) іноземних держав та у відкритих районах Світового океану, які знаходяться у сфері управління міжнародних організацій з управління рибальством, а також таких, що знаходяться поза межами будь-якої юрисдикції відповідно до міжнародних договорів України. Основними завданнями Держрибагентства України є: 1) реалізація державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства; 2) внесення на розгляд Міністрові аграрної політики та продовольства України пропозицій щодо формування державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства (див. Указ Президента України «Про державне агентство рибного господарства України» від 16 квітня 2014 р. № 484/2011).

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

5. Правове забезпечення обліку природних ресурсів

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» для обліку кількісних, якісних та інших характеристик природних ресурсів, обсягу, характеру та режиму їх використання ведуться державні кадастри природних ресурсів у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. Кадастри природних ресурсів – систематизований звід даних, що включає якісне та кількісне описання об'єктів та явищ, у ряді випадків з їх економіч-

ною оцінкою, містить фізико-географічну характеристику, класифікацію, дані про динаміку, ступінь вивченості та еколого-соціально-економічну оцінку з прикладенням картографічних та статистичних матеріалів. Метою введення кадастрів є облік кількісних, якісних та інших характеристик природних ресурсів обсягу, характеру та режиму їх використання. Такі обліки необхідні насамперед для забезпечення раціонального природокористування та охорони довкілля, прийняття еколого-управлінських рішень та визначення їх ефективності, забезпечення необхідною інформацією органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, інших зацікавлених суб'єктів. Дані, що містяться в кадастровій документації, використовуються також для визначення меж та грошової оцінки природних ресурсів, заходів щодо їх відновлення, відшкодування завданої екологічними правопорушеннями шкоди.

Екологічним законодавством передбачено такі види кадастрів: державний земельний кадастр; державний водний кадастр; державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин; державний лісовий кадастр; державний кадастр тваринного світу; державний кадастр рослинного світу; державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду; державний кадастр природних територій курортів України; містобудівний кадастр населених пунктів.

6. Правове регулювання екологічного контролю, його поняття та види

Екологічний контроль – це діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, спрямована на забезпечення дотримання вимог законодавства про охорону довкілля всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами. Завдання контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища полягають у забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами. Екологічний контроль може проводитися в двох формах – попередній та поточний

контроль. Попередній контроль здійснюється стосовно різних видів діяльності, які можуть потенційно вплинути на стан навколишнього природного середовища (погодження з відповідними органами проєктів будівництва господарських об'єктів, документації із землеустрою тощо), а поточний здійснюється на стадіях експлуатації об'єктів, які впливають на стан навколишнього природного середовища, у процесі використання природних ресурсів тощо.

В екологічному законодавстві розрізняють: 1) контроль і нагляд в галузі охорони навколишнього природного середовища (розд. VIII Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»); 2) контроль за використанням та охороною земель (гл. 32 Земельного кодексу України); 3) контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів (гл. 5 Водного кодексу України); 4) контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів (гл. 17 Лісового кодексу України); 5) державний контроль і нагляд за веденням робіт по геологічному вивченню надр, їх використанням та охороною (розд. VII Кодексу України про надра); 6) контроль у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу (розд. VI Закону України «Про тваринний світ»); 7) контроль у галузі охорони, використання і відтворення рослинного світу (розд. VI Закону України «Про рослинний світ»); 8) контроль за додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду (розд. IX Закону України «Про природно-заповідний фонд»); 9) контроль у галузі охорони атмосферного повітря (розд. V Закону України «Про охорону атмосферного повітря»); 10) Контроль за формуванням, збереженням та використанням екомережі (ст. 23 Закону України «Про екологічну мережу України»).

Залежно від системи органів, що здійснюють екологічний контроль та його відомчо-галузевого підпорядкування виокремлюють державний, відомчий, громадський, виробничий, самоврядний.

7. Правове регулювання екологічного моніторингу, його поняття та види

Державна система моніторингу довкілля – це система спостережень, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін і розроблення

науково-обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень про запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки (п. 1 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» від 30 березня 1998 р.). Спостереження за станом навколишнього природного середовища, рівнем його забруднення здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, іншими спеціально уповноваженими державними органами, а також підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища.

За територіальним принципом виокремлюють загальнодержавний (здійснюється в масштабах усієї держави та охоплює пріоритетні напрями та завдання моніторингу), регіональний (охоплює пріоритетні напрями та завдання в масштабах територіального регіону), локальний (охоплює пріоритетні напрями та завдання моніторингу в масштабах окремих територій з підвищеним антропогенним навантаженням) та міжнародний екологічний моніторинг (здійснюється в рамках глобальної системи моніторингу навколишнього природного середовища). Залежно від функціонального призначення розрізняють такі види моніторингу: 1) загальний (стандартний) – це система систематичних спостережень за стандартними параметрами навколишнього природного середовища, що здійснюється на базовій мережі спостережень з метою виявлення фактичного екологічного стану, вироблення та прийняття рішень з ефективного використання, охорони та відтворення природних ресурсів; 2) оперативний (кризовий) моніторинг – це система додаткових спостережень за кількісними та якісними параметрами навколишнього природного середовища, у зонах підвищеного ризику, що здійснюється як через державну мережу пунктів спостереження, так і через тимчасову мережу, під час виникнення несанкціонованих чи аварійних забруднень і стихійного лиха, з метою оповіщення та розроблення оперативних заходів щодо ліквідації їх наслідків та захисту населення, екосистем і власності; 3) фоновий (науковий) моніторинг – це систематичні спостереження за природними ресурсами, природними об'єктами та природними системами, які не зазнають прямого антропогенного впливу, з метою

одержання інформації для оцінок і прогнозування змін стану природних об'єктів внаслідок промислової та господарської діяльності, що здійснюються через мережу біосферних і природних заповідників, спеціальних наукових станцій.

8. Правове регулювання екологічної експертизи, її поняття та види

Екологічна експертиза в Україні – вид науково-практичної діяльності уповноважених державних органів, еколога-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки (ст. 1 Закону України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р.).

Метою проведення 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; документація по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів, речовин, продукції, генетично модифікованих організмів, реалізація яких може призвести до порушення екологічних нормативів, негативного впливу на стан навколишнього природного середовища; інші установи, організації та підприємства, в тому числі іноземні юридичні і фізичні особи, які залучаються до проведення екологічної експертизи.

Суб'єктами екологічної експертизи є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди), створені ними спе-

ціалізовані установи, організації та еколого-експертні підрозділи чи комісії. Крім того, до суб'єктів екологічної експертизи віднесено також інші державні органи, місцеві ради і місцеві органи виконавчої влади відповідно до законодавства; громадські організації екологічного спрямування чи створювані ними спеціалізовані формування та окремих громадян.

Розрізняють державну, громадську та інші види екологічної експертизи (міжнародна, договірنا тощо). Висновки державної екологічної експертизи є обов'язковими для виконання і можуть бути використані в суді як докази. 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.

9. Правові основи екологічної стандартизації та нормування, поняття та об'єкти

В Україні 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. Стандарт – це нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері (див.: ст. 1 Закону України «Про стандартизацію» від 5 червня 2014 р.). Стандарт може містити вимоги до термінології, пакування, маркування, позначок або етикетування, що застосовуються до певних видів продукції, послуг або процесу.

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. Розрізняють: 1) європейські стандарти (регіональний стандарт, прийнятий європейською організацією стандартизації); 2) міждержавні стандарти (регіональний стандарт, передбачений Угодою про проведення узгодженої політики в галузі стандартизації, метрології і сертифікації від 13 березня 1992 р. та прийнятий Міждержавною радою із стандартизації, метрології і сертифікації. Наприклад, ГОСТ – стандарт, прийнятий країнами СНД, який застосовується ними безпосередньо (ГОСТ 17.4.3.02–85 Охорона природи. Почvy. Требования к охране плодородного слоя почвы при производстве земляных работ); стандарт, прийнятий міжнародною організацією із стандартизації і доступний для широкого кола користувачів); 3) міжнародні стандарти (стандарт, прийнятий міжнародною організацією із стандартизації і доступний для широкого кола користувачів, наприклад, міжнародні стандарти ISO); 4) національні стандарти (стандарт, прийнятий національним органом стандартизації та доступний для широкого кола користувачів, наприклад, ДК 005–96. Класифікатор відходів; ДСТУ 3928–99. Охорона природи. Гідросфера. Токсикологія води. Терміни та визначення тощо); 5) регіональні стандарти (стандарт, прийнятий регіональною організацією стандартизації і доступний для широкого кола користувачів. Вони чітко визначають суть та межі економічних і торговельних договорів, тому що об'єднують діяльність країн, які є близькими за географічним положенням і традиційними зв'язками); технічні умови (нормативний документ, що встановлює технічні вимоги, яким повинна відповідати продукція, процес або послуга, та визначає процедури, за допомогою яких може бути встановлено, чи дотримані такі вимоги).

Екологічні нормативи встановлюють гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів. Екологічні нормативи розробляються і вводяться в дію центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, та іншими уповноваженими на те державними органами відповідно до законодавства України. Вони повинні встановлюватися з урахуванням вимог санітарно-гігієнічних та санітарно-

протиепідемічних правил і норм, гігієнічних нормативів. У разі необхідності для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище. Систему екологічних нормативів складають нормативи, що встановлюють гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин (ГДВ та ГДС); нормативи, що встановлюють рівні допустимого шкідливого впливу на навколишнє природне середовище фізичних та біологічних факторів (ГДР); нормативи використання природних ресурсів; нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі (ГДК) та інші нормативи. 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.

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

в запитаннях та відповідях

Навчальний посібник



НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО В ЗАПИТАННЯХ ТА ВІДПОВІДЯХ

Навчальний посібник

За редакцією професора *А. П. Гетьмана*

Харків
«Право»
2017

УДК 349.6(075)

ББК 67.307я7

Е45

Авторський колектив:

розділ 1 питання 1–5 – доц. *Г. В. Анісімова*, питання 6–7 – доц. *А. К. Соколова*; розділ 2 – доц. *Т. В. Єрмоласва*; розділ 3 – проф. *А. П. Гетьман*; розділ 4 – доц. *Г. В. Анісімова*; розділ 5 – доц. *С. В. Разметаєв*; розділ 6 – доц. *М. К. Черкашина*; розділ 7 – доц. *В. Л. Бредіхіна*; розділ 8 – доц. *В. В. Шеховцов*; розділ 9 – доц. *О. В. Донець*; розділ 10 – доц. *А. К. Соколова*; розділ 11 – доц. *С. В. Разметаєв*; розділ 12 – проф. *А. П. Гетьман*; розділ 13 – проф. *А. П. Гетьман*; розділ 14 – доц. *В. С. Шахов*, доц. *В. В. Шеховцов*; розділ 15 – доц. *Г. В. Анісімова*; розділ 16 – доц. *М. К. Черкашина*; розділ 17 – доц. *Г. В. Анісімова*; розділ 18 – канд. юрид. наук *Е. Є. Туліна*; розділ 19 – доц. *О. М. Ткаченко*; розділ 20 – доц. *О. М. Ткаченко*; розділ 21 – канд. юрид. наук *Є. П. Сустанов*, канд. юрид. наук *Є. М. Котиця*

Екологічне право в запитаннях та відповідях : навч. посіб. /
Е45 А. П. Гетьман, Г. В. Анісімова, В. Л. Бредіхіна та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана. – Харків : Право, 2017. – 208 с.

ISBN 978-966-937-200-0

Підручник підготовлений колективом викладачів кафедри екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого на основі сучасного чинного екологічного законодавства і відповідно до оновленої програми курсу екологічного права. Його основу становлять Загальна й Особлива частини, при викладенні матеріалу використані нові методичні підходи, основні теоретичні положення екологічного права відображені з урахуванням наукових досягнень у зазначеній сфері.

Для студентів, аспірантів і викладачів юридичних вузів і факультетів, науковців, громадських організацій, а також працівників правничих установ.

УДК 349.6(075)

ББК 67.307я7

ISBN 978-966-937-200-0

© Гетьман А. П., Анісімова Г. В., Бредіхіна В. Л. та ін., 2017

© Видавництво «Право», 2017

ЗМІСТ

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ 1

ПРЕДМЕТ, МЕТОД, СИСТЕМА ТА ПРИНЦИПИ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

1. Предмет екологічного права.....	10
2. Види екологічних правовідносин	11
3. Поняття та види об'єктів екологічного права.....	12
4. Поняття екологічного права	14
5. Принципи екологічного права.....	15
6. Метод правового регулювання екологічних відносин.....	17
7. Система екологічного права: як галузь права; навчальна дисципліна; наука.....	18

Розділ 2

ДЖЕРЕЛА ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

1. Загальна характеристика джерел екологічного права.....	21
2. Конституційні засади регулювання екологічних суспільних відносин.....	23
3. Закони як джерела екологічного права.....	25
4. Міжнародні договори як джерела екологічного права	26

Розділ 3

ПРАВОВІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ ДОВКІЛЛЯ (ЕКОЛОГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ)

1. Поняття управління у сфері природокористування та охорони довкілля	28
2. Функції управління у сфері природокористування та охорони довкілля	29
3. Органи управління загальної компетенції у сфері природокористування та охорони довкілля	30
4. Органи управління спеціальної компетенції у сфері природокористування та охорони довкілля	32
5. Правове забезпечення обліку природних ресурсів	37

6.	Правове регулювання екологічного контролю, його поняття та види.....	38
7.	Правове регулювання екологічного моніторингу, його поняття та види.....	39
8.	Правове регулювання екологічної експертизи, його поняття та види.....	41
9.	Правові основи екологічної стандартизації та нормування, поняття та об'єкти.....	42

Розділ 4

ЕКОЛОГІЧНІ ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ ГРОМАДЯН

1.	Загальна характеристика екологічних прав громадян: поняття та класифікації.....	45
2.	Право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля.....	47
3.	Право громадян на відшкодування шкоди.....	49
4.	Право громадян на одержання екологічної інформації.....	50
5.	Екологічні обов'язки громадян: їх юридична природа та класифікації.....	52
6.	Гарантії реалізації екологічних прав громадян.....	55
7.	Особливості правової охорони, форми та способи захисту екологічних прав громадян.....	57

Розділ 5

ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ ТА КОМПЛЕКСИ

1.	Поняття, зміст та особливості права власності на природні ресурси та комплекси.....	59
2.	Право власності Українського народу на природні ресурси та комплекси.....	60
3.	Право приватної власності на природні ресурси та комплекси: об'єкти, суб'єкти, підстави виникнення та припинення.....	61
4.	Право комунальної власності на природні ресурси та комплекси: об'єкти, суб'єкти, підстави виникнення та припинення.....	63
5.	Право державної власності на природні ресурси та комплекси: об'єкти, суб'єкти, підстави виникнення та припинення.....	64
6.	Охорона права власності на природні ресурси та комплекси, юридична відповідальність за його порушення.....	66

Розділ 6

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРАВА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

1. Право природокористування. Його поняття та види 68
2. Особливості загального природокористування.
Його правове забезпечення 71
3. Особливості спеціального природокористування.
Його правове забезпечення 72
4. Правові засади використання природних ресурсів
на умовах оренди..... 74
5. Підстави виникнення та припинення права природокористування.... 75

Розділ 7

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

1. Економіко-правовий механізм природокористування та охорони
довкілля: поняття та складові 78
2. Основні засади фінансового забезпечення охорони навколишнього
природного середовища..... 79
3. Плата за спеціальне використання природних ресурсів:
види та особливості справляння..... 81
4. Екологічний податок: сутність, суб'єкти та об'єкти оподаткування 83

Розділ 8

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

1. Поняття та підстави юридичної відповідальності
за екологічні правопорушення..... 86
2. Особливості цивільної відповідальності за порушення
екологічного законодавства..... 88

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Розділ 9

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

1. Земля як об'єкт еколого-правових відносин..... 90

2.	Загальна характеристика права землекористування	91
3.	Особливості правової охорони земель	92
4.	Зміст правової охорони земель	94
5.	Юридична відповідальність за порушення земельного законодавства.....	95

Розділ 10

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ВОД

1.	Види права водокористування	97
2.	Підстави та порядок виникнення права спеціального водокористування.....	99
3.	Права та обов'язки користувачів водних об'єктів.....	101
4.	Підстави та порядок припинення права спеціального водокористування	103
5.	Правовий режим оренди водних об'єктів.....	104
6.	Правовий режим прибережних захисних смуг	106
7.	Правовий режим водоохоронних зон	108
8.	Правова охорона вод	109
9.	Юридична відповідальність за порушення водного законодавства.....	111

Розділ 11

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ НАДР

1.	Види права користування надрами: загальна характеристика.....	114
2.	Право надрокористування: об'єкти та суб'єкти	115
3.	Правове регулювання геологічного вивчення надр	116
4.	Правове регулювання видобування корисних копалин	117
5.	Правове регулювання використання надр в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин	118
6.	Особливості правовідносин щодо користування надрами на умовах угод про розподіл продукції	119
7.	Юридична відповідальність за порушення законодавства про надра.....	120

Розділ 12

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ РОСЛИННОГО СВІТУ

1.	Рослинний світ як об'єкт правового регулювання: поняття та класифікація.....	122
----	--	-----

2. Види використання природних рослинних ресурсів та їх правове забезпечення	123
3. Правова охорона рослинного світу: поняття та основні заходи	124
4. Зелена книга України: поняття та правове значення	126
5. Правова охорона зелених насаджень у межах населених пунктів	127
6. Юридична відповідальність за порушення законодавства про рослинний світ	128

Розділ 13

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЛІСІВ

1. Право лісокористування: поняття та види	130
2. Використання лісових ресурсів та їх правове забезпечення.....	132
3. Правова характеристика лісового сервітуту	133
4. Правове регулювання заготівлі деревини	134
5. Правове регулювання заготівлі другорядних лісових матеріалів.....	136
6. Правове регулювання здійснення побічних лісових користувань.....	138
7. Правове регулювання використання корисних властивостей лісів	140
8. Правові заходи по відтворенню лісів	142
9. Правові заходи щодо охорони та захисту лісів	143
10. Юридична відповідальність за порушення лісового законодавства....	144

Розділ 14

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ТВАРИННОГО СВІТУ

1. Право користування тваринним світом: поняття та види	147
2. Мисливство та полювання: поняття та правове забезпечення.....	149
3. Правове регулювання рибальства та ведення рибного господарства	150
4. Правове регулювання добування (придбання) диких тварин з метою їх утримання і розведення у напіввільних умовах чи в неволі.....	151
5. Юридична відповідальність за порушення законодавства про тваринний світ	153
6. Червона книга України: поняття, об'єкти та правове значення.....	155
7. Юридична відповідальність за порушення законодавства про Червону книгу України.....	157

Розділ 15

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НАСЕЛЕННЯ ТА ТЕРИТОРІЙ

1. Правове регулювання екологічної безпеки: поняття, об'єкти, суб'єкти та види 158
2. Правове забезпечення вимог екологічної безпеки 161
3. Особливості юридичної відповідальності за правопорушення в галузі забезпечення екологічної безпеки 163
4. Надзвичайні екологічні ситуації, їх юридична природа та класифікації 166
5. Поняття зони надзвичайної екологічної ситуації, юридичні підстави та порядок їх оголошення 168
6. Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації 169

Розділ 16

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

1. Відходи як об'єкт еколого-правового регулювання 172
2. Класифікація відходів 172
3. Поняття поводження з відходами 175
4. Визначення поняття «безхазяйні відходи» у законодавстві України, їх виявлення та облік 177
5. Міжнародно-правові стандарти транскордонного перевезення небезпечних відходів 178

Розділ 17

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

1. Атмосферне повітря як об'єкт правової охорони. 179
2. Правові заходи щодо охорони атмосферного повітря 180
3. Особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства в галузі охорони атмосферного повітря 182

Розділ 18

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ УКРАЇНИ

1. Правові засади формування екологічної мережі 186

2. Поняття, об'єкти та структурні елементи екологічної мережі 187
3. Порядок включення до переліків територій та об'єктів екологічної мережі: правове забезпечення..... 188

Розділ 19

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ОБ'ЄКТІВ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ

1. Природно-заповідний фонд: класифікація територій та об'єктів, правовий режим..... 191
2. Правовий режим природних та біосферних заповідників 192
3. Правовий режим національних природних парків 194
4. Правовий режим ботанічних садів та дендрологічних парків..... 195
5. Правовий режим зоологічних парків 196

Розділ 20

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ КУРОРТНИХ, ЛІКУВАЛЬНО-ОЗДОРОВЧИХ І РЕКРЕАЦІЙНИХ ЗОН

1. Особливості правової охорони курортних та лікувально-оздоровчих територій 197
2. Правовий режим рекреаційних територій 199

Розділ 21

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

1. Міжнародно-правова охорона навколишнього природного середовища..... 202
2. Основні джерела міжнародно-правової охорони природних об'єктів..... 204