

*АНДРЕЙЦЕВ Володимир Іванович,
завідувач кафедри цивільного і
господарського права Національного
гірничого університету, доктор
юридичних наук, професор,
академік Національної академії
правових наук України, державний
радник юстиції III класу,
Заслужений юрист України*

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО УКРАЇНИ: СИСТЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЇЇ УДОСКОНАЛЕННЯ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Аналіз чинного екологічного законодавства України дозволяє констатувати, що система правового регулювання екологічних правовідносин складає три основних блоки правового регулювання наступних правовідносин:

- 1) у галузі використання, відтворення і охорони природних ресурсів (природноресурсове законодавство);
- 2) у сфері збереження та охорони природних і антропогенних ландшафтів¹;
- 3) у галузі забезпечення екологічної безпеки людини, Українського народу, держави Україна, серцевиною якої є антропозахист, як найвищої соціальної цінності².

Проте така конструкція системи екологічного права в принципі не заперечується, не спростовується в програмах навчального курсу „Екологічне право”, а пропонується просто інший алгоритм формування цієї системи, зокрема при викладанні системи екологічного права в яких пропонуються серед інститутів природноресурсового права окремі теми щодо правового забезпечення екологічної безпеки, відповідно до XI розділу Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 року

¹ Традиційно в юридичній літературі вказується на природоохоронне законодавство, що характерно для 60-х – 80-х років минулого століття, яке в даний час синхронізується з розвитком законодавства про ландшафти відповідно до Європейської ландшафтної конвенції, ратифікованої Україною 7 вересня 2005 року // Офіційний вісник України. – 2006. - № 37. – Ст. 2566.

² Андрейцев В.І. Проблеми інтеграції антропозахисного права в системі екологічного права та системі права України. // Проблеми інтеграції та диференціації в екологічному праві. // Матер. всеукраїнського наук.-практ. Круглого столу 25 вересня 2014 року. – Дніпропетровськ. НГУ. – 2014. – С. 34-57.

№ 1264-ХІІ (далі – Закон № 1264-ХІІ та окремо теми щодо правового режиму зон надзвичайних екологічних ситуацій тощо³.

Система екологічного права розглядається в еколого-правовій літературі як розміщення у певній логічній послідовності його структурних підрозділів, що обумовлено змістом екологічних відносин, які є предметом екологічного права⁴.

Але специфіка системи екологічного права є відмінною від традиційних підходів щодо поділу системи галузі права на відповідні правові інститути (субінститути) тощо. Основу системи екологічного права складають інтегровані та комплексні самостійні галузі екологічного права – природноресурсове право; ландшафтне право та право екологічної безпеки, які в свою чергу мають внутрішню структуру окремих галузей, підгалузей, суперінститутив, інститутів, міжгалузевих суміжних (пограничних) інститутів. Скажімо, природноресурсове право включає самостійні галузі права – земельне, водне, рослинне (флористичне) право, надрове право, фауністичне право, які в свою чергу мають внутрішню диференціацію – правові інститути, суперінститути, згідно законодавства тощо.

Отже, система екологічного права, як інтегрованої та комплексної галузі українського права включає внутрішньо організовані та діалектично пов'язані правові приписи, об'єднані у відповідні блоки (галузі) правового регулювання відповідно до правових режимів об'єктів довкілля та захисту життя і здоров'я людей (народу) від небезпечного впливу природних і антропогенних факторів навколишнього природного середовища і відповідної ризикової діяльності.

Виокремлення в системі екологічного права його природоохоронної частини не базується на чинному екологічному законодавстві сучасної суверенної України, оскільки навколишнє природне середовище за своїм правовим режимом є переважно віртуальною категорією, яку не можна юридично персоніфікувати із певними суб'єктами екологічного права,

³ Див.: напр. Екологічне право України. Академічний курс. Підручник. Друге видання. – К., Юрид. думка. – 2008. – 720 с.; Екологічне право. Підручник. За ред. проф. Гетьмана А.П. – Х., – Право. – 2013. – 432 с.

⁴ Соколова М. Система екологічного права // Екологічне право України. Акад. курс. За ред. проф. Гетьмана А.П. – Х., –2013. – С. 21-22.

покладаючи на них здебільшого вимоги та зобов'язання, позбавлених системи стимулюючих пільг, преференцій тощо за здійснення еколого-спрямованої діяльності, у тому числі, в системі оподаткування за використання природних ресурсів, збереження і охорони ландшафтів, виконання зобов'язань безпекового характеру.

Треба зауважити, що Закон № 1264-ХІІ передбачивши в системі об'єктів екологічного права ландшафти та їх комплекси не розвинув у подальшому ландшафтну політику України, як складову екологічної політики і позбавив тим самим регулювання використання, планування, збереження і охорону ландшафтів, сукупність яких дозволяє вести про них мову, як складову довкілля та матеріальну основу можливого привласнення різними правосуб'єктними особами через інститути права власності та користування, як комплексними природно-територіальними утвореннями і тим самим реалізувати ландшафтний підхід в системі сучасного екологічного права України.

Україна в особі Верховної Ради України, ратифікувала Європейську ландшафтну конвенцію, тим самим визнала її чинність у межах території України, тепер просто зобов'язана імплементувати її вимоги у чинне екологічне законодавство, як норми прямої дії, або шляхом запровадження окремого блоку правового регулювання відносин щодо збереження і охорони природних ландшафтів, планування використання антропогенних ландшафтів та ландшафтних ресурсів у процесі реалізації ландшафтної політики, як пріоритетного напрямку державної національної екологічної політики.

Це зобов'язує у свою чергу Україну відкоригувати власне екологічне законодавство шляхом прийняття відповідних змін та доповнень в якості окремого розділу Закону № 1264-ХІІ „Ландшафтна політика. Планування, збереження та охорона ландшафтів”, у якому зосередити норми щодо визначення ландшафтної політики, як складової екологічної політики України, призначення ландшафтів та їх класифікація на природні та штучно створені (окультурені), заходи щодо збереження і охорони особливо охоронювальних

ландшафтів, особливості їх правового режиму, приналежності Українському народу, державі, громадянам, юридичним особам, які їх сформували та оформили відповідні на них права.

За таких консолідаційно-кодифікаційних прийомів система екологічного права законодавчо унормовується, оскільки основні складові частини поряд з Розділом „Використання природних ресурсів” та окремою складовою „Забезпечення екологічної безпеки” (ст. 50-59 Закону № 1264-XII) можуть бути законодавчо вирішені.

Звісно, що процес легітимізації системи правового регулювання екологічних правовідносин залежить від рівня еколого-правової культури і волі народних депутатів Верховної Ради України та органів, наділених правами законодавчої ініціативи з тим, щоб напрацювати такі зміни та доповнення до Закону № 1264-XII, який уже майже 25 років слугує важливим регулятором екологічних правовідносин, забезпечуючи їх сталість та незмінність обраної доктрини правового регулювання молодій державі, яка взяла курс на гуманізацію вирішення екологічних проблем сучасності завдяки демократичним інститутам і правовим процедурам еколого-правового регулювання.

Сьогодні відповідно до вказаного Закону є вже напрацьована практика його застосування, особливо в частині оцінки впливу на навколишнє природне середовище, здійснення державної та інших форм екологічних експертиз, екологічного аудиту, моніторингу, прогнозування екологічно небезпечної діяльності, вирішення проблем безпеки передпроектних та проектних матеріалів, конкретної екологічної ситуації тощо.

В цьому зв'язку пропозиції щодо законопроекту з інтегрованої оцінки стратегій, концепцій, інших подібних матеріалів, як об'єктів державної екологічної експертизи не мають законодавчої перспективи, як об'єктів запровадження інших процедур у порівнянні із чинним Законом України „Про

екологічну експертизу” від 9 лютого 1995 року № 45/95-ВР⁵ (далі – Закон № 45/95-ВР).

Такі ініціативи окремих фахівців є не що інше, як прагнення дестабілізувати чинність Закону № 45/95-ВР, зокрема дерегулювати його принципові положення щодо окремих об’єктів еколого-експертної оцінки та підпорядкувати їх проходження через спрощені процедури, ніж це передбачено Законом № 45/95-ВР, зламати усталену еколого-експертну практику та процедуру оцінки окремих документів через так звану інтегровану оцінку екологічного впливу, як надзвичайних об’єктів еколого-експертного аналізу та оцінки на відповідність екологічним пріоритетом та вимогам екологічної безпеки.

До того ж, це вже стало відповідною системою дерегулювання процедури проведення державної, громадської та інших комплексних експертиз. Спочатку до Закону № 45/95-ВР було внесено чимало змін і доповнень щодо забезпечення екологічної безпеки, здоров’я і життя громадян, на чому ми наголошували в своїх публікаціях та виступах. Тепер процесам дерегуляції можуть бути піддані об’єкти екологічної експертизи, особливо в частині стратегій, планів дій органів спеціального управління в галузі екології та природокористування шляхом встановлення спрощених процедур апробації таких матеріалів на предмет відповідності екологічним вимогам. А що буде у подальшому, то здогадатись не складно – розтрити систему правового регулювання екологічних правовідносин, оскільки заданий алгоритм не улаштовує певних осіб через заборонні механізми привласнення об’єктів довкілля та всевладного господарювання національним багатством – землею, водами, лісами, ландшафтами тощо.

І цього вандалізму і цинічного факту не скривають чиновники відповідного Міністерства екології та навколишнього природного середовища прикриваючись відомим висловом про те, що „все тече і міняється”.

⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

При цьому відверто говорять про те, що все відбувається в контексті процесів євроінтеграції. Але, якщо так, то чому не прийняти просто чинний алгоритм внесення змін та доповнення до Закону № 1264-XII, вказавши, що такі об'єкти і матеріали як стратегії, плани дій тощо підлягають екологічній експертизі за спеціальними процедурами комісійної екологічної експертизи, що стало б логічним з точки зору проведення зазначених матеріалів і документів через оцінку здійснення комісійних експертиз для окремих об'єктів екологічної експертизи в сьогоденних умовах та на перспективу. Але для чого приймати окремий закон і руйнувати демократичні інститути екологічного права і законодавства, знищувати його інститути, виправдані практикою та визнаних теорією екологічного права.

Було б набагато логічніше зосередити увагу на підготовку фахівцями вказаного Міністерства та розробку законопроекту про ландшафти, про екологічну безпеку, Екологічного кодексу України, про який заявили на весь світ у Основних напрямках про охорону довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки, затв. Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року⁶, але так нічого не доклавши до його розробки.

Позитивна практика регулювання екологічних правовідносин набула розвитку, змінюючи еколого-правову культуру суспільства, структур урядування в цій сфері і все це сталося завдяки Закону № 1264-XII, який по суті і формально-юридично склав основу екологічного законодавства України.

Значна частина науковців-правознавців з цим солідарні і мабуть вже настав час щодо редакційного і змістовного наповнення його розділів, як Закону України „Про основи екологічного законодавства в Україні”, який би консолідував усі позитивні принципи напрацьовані в Україні з демократичними процедурами і матеріально-правовими приписами екологічного законодавства Європейського Союзу, створивши обов'язкові умови для його гармонізації в Україні.

⁶ Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.

Особливо це стосується центрального інституту екологічного права і законодавства щодо реалізації суб'єктивних екологічних прав громадян, зокрема законодавчо закріплених у статті 9 цього Закону.

Традиційно екологічне право суверенної України та його система включає три основних частини: загальну, особливу та спеціальну. Загальна частина містить теоретичні засади формування еколого-правового регулювання на землях України, його генези, як правової надбудови в реалізації державної екологічної політики, ролі та значення унормування еколого-правової свідомості, культури, еколого-правової ідеології та практики, спрямованої на досягнення мети – гармонізації екологічної рівноваги, вирішення економічних, соціальних та екологічних інтересів, шляхом сталого розвитку без переваг кожної складової такого розвитку.

Однак, науково-технічний прогрес завдяки певним інноваціям вносить корективи у співвідношенні людини і довкілля, суспільства і навколишнього природного середовища, обумовлюючи формування відповідних пріоритетів суб'єктивного права на безпечне довкілля, які вкупі із суб'єктивними правовими можливостями людини і громадянина обумовлюють закріплення пакету екологічних прав, яких має дотримуватись правова держава, що зобов'язана реалізувати національну екологічну політику і забезпечувати екологічні права своїх громадян у сфері природокористування, ландшафтній сфері та безпечному для людини розвитку.

Саме цей правовий інститут, що вперше в законотворчій практиці країни гуманізував розвиток системи еколого-правового регулювання і надав поштовху для конституційного оформлення деяких екологічних прав громадян та створив юридичну основу для їх визначення в інших законах України, які формують єдино правильний алгоритм правового застосування приписів Конституції України, Закону № 1264-ХІІ, інших актів екологічного законодавства, спрямованих на дотримання збереження довкілля, охорони системи ландшафтів, як місця та території життєдіяльності людей і використання ними необхідних життєзабезпечувальних властивостей довкілля

та його елементів, власне природних ресурсів і факторів для продовження життя та здійснення соціально-економічного прогресу на землі.

Отже, пакет екологічних прав гуманізує систему екологічних правовідносин і відповідну юридичну базу правового регулювання в цій сфері, складаючи квінтесенцію сучасної екологічної політики держави, формування системи екологічного права, як об'єктивно формуючого і чинного механізму правового опосередкування екологічних правовідносин.

Блок екологічних прав громадян став реально існуючим адептом, який визначив основні орієнтири розвитку правового регулювання і правозастосування, еколого-правовим модератором реалізації внутрішньої екологічної політики України, оскільки зовнішнім фактором екологічних правовідносин стають норми міжнародного права, багато чисельних конвенцій та договорів, які Україна зобов'язана виконувати, як їх безпосередній учасник і суб'єкт міжнародно-правових зобов'язань.

Чинний Закон № 1264-ХІІ вперше в законотворчій практиці закріпив систему суб'єктивних екологічних прав громадян в екологічній сфері:

1. безпечне для його життя та здоров'я навколишнє природне середовище;
2. 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;
3. участь в розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів;
4. здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів;
5. об'єднання в громадські природоохоронні формування;
6. 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;

7. 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;
8. одержання екологічної освіти;
9. 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;
10. 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.

Встановлення низки екологічних прав громадян гуманізувало вказаний закон і законодавство, що розвивалося на його основі по всіх напрямках державної екологічної політики, що стала адаптуватися до вимог європейської політики у зазначеній сфері.

Виразником сучасної внутрішньої і зовнішньої екологічної політики України стали програмно-цільові документи, які складають провідну частину екологічного законодавства у формі основних напрямів (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, підготовлені у їх розвиток різноманітні екологічні програми у сфері використання ресурсів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки у найбільш вразливих регіонах України з метою досягнення високого рівня якості довкілля, ефективного природо використання, забезпечення екологічної безпеки, тобто по основних типах екологічних правовідносин, як основної мети національної екологічної політики України з урахуванням низки дотичних факторів, що продукують розвиток соціально-економічного, політичного, власне

гуманістичного аспектів політики держави, принципів правового регулювання на перспективу в частині забезпечення верховенства права та у процесі чіткого правозастосування.

Загальна частина екологічного права зумовлює ознайомлення із всією сукупністю джерельної основи екологічного права, яку складають законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що забезпечують позитивне і ретроспективне регулювання екологічних правовідносин на публічно-правовому і договірно-правовому рівні, щоб забезпечити дієвість та ефективність еколого-правових норм у процесі реалізації всього механізму правового регулювання та досягнення результативності його чинності. Особливо треба наголосити на важливості ретельного ознайомлення та вивчення міжнародно-правових документів, включаючи юридично значимі документи Європейського Союзу з метою поглибленого виявлення тенденцій в адаптації екологічного законодавства до первинного та вторинного законодавства Європейського Союзу, аналізу позитивної практики у процесі правозастосування його правових приписів в особливості щодо додержання принципу верховенства права в екологічних правовідносинах, реалізації основних засад прецедентного права, вироблених судовими системами окремих держав Європейського Співтовариства.

Безумовно, окрему нішу Загальної Частини Екологічного права, як наукової і навчальної дисципліни обіймають приписи нормативно-правового регулювання про принципи побудови системи екологічного законодавства, як юридичної бази формування системи екологічного права. Адже саме основні ідеї, положення, настанови екологічного законодавства становлять його нормативну правову основу організації правового регулювання екологічних правовідносин, визначають його антропоцентризм і гуманізм екологічного законодавства у процесі реалізації та захисту екологічних прав у різних сферах ефективного використання природних ресурсів юридичними і фізичними особами, збереженні, плануванні та охорони ландшафтного потенціалу та

екологічної національної безпеки та її складових (держави, Українського народу, громадян та юридичних осіб).

Важливу роль в підсистемі Загальної частини Екологічного права і законодавства відводиться державним органам управління і регулювання екологічних правовідносин, які приводять за призначенням весь механізм правового регулювання в динамічний процес на виконання завдань і мети законодавчого та нормативно-правового регулювання.

Конституційно-правовим порядком визначені основоположні повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування тощо.

Відповідно до пунктів 5, 6 статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади використання природних ресурсів, екологічної безпеки. Згідно статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить затвердження загальнодержавних програм охорони довкілля (пункт 6), затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України, указів про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації (пункт 31).

Конституція України, згідно статті 106, покладає на Президента України забезпечення державності, національної безпеки (пункт 1), оголошення у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України (пункт 18), здійснення інших повноважень, визначених Конституцією України (пункт 31).

Відповідно до статті 107 Конституції України конституційним органом з питань національної безпеки є Рада національної безпеки і оборони України, яка координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, головою якої є Президент України.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є , Кабінет Міністрів України, який відповідно до статті 116 Конституції України, який забезпечує проведення екологічної політики, зокрема щодо охорони довкілля, екологічної

безпеки і природокористування, здійснює заходи щодо національної, в тому числі екологічної безпеки України.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території, згідно з статтею 119 Конституції України забезпечують виконання державних і регіональних екологічних програм.

Деталізація повноважень органів законодавчої і виконавчої влади, спеціально уповноважених органів здійснюються відповідно до Закону № 1264-ХІІ⁷.

Так, до виключної компетенції Верховної Ради України віднесено а) визначення основних напрямів державної політики у галузі охорони навколишнього природного середовища; б) затвердження загальнодержавних екологічних програм; в) затвердження указів Президента України про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; г) вирішення інших питань у галузі охорони навколишнього природного середовища відповідно до Конституції України.

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 планів 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; д) затверджують місцеві екологічні програми; е) організовують вивчення навколишнього природного середовища; є) створюють і визначають статус резервних, в тому числі й валютних, фондів для фінансування програм та інших заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; ж) організують в разі необхідності проведення екологічної експертизи; з) забезпечують інформування населення

⁷ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

про стан навколишнього природного середовища, функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем; и) організують роботу по ліквідації екологічних наслідків аварій, залучають до цих робіт підприємства, установи та організації, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, і громадян; і) приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; ї) здійснюють контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Важливо зазначити, що вказаний Закон передбачає компетенцію Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади в галузі екологічних правовідносин, тобто у сфері охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Так, на уряд України покладається реалізація екологічної політики, визначеної Верховною Радою України, забезпечення розробки державних, міждержавних та регіональних екологічних програм, координація діяльності міністерств, відомств, інших установ та організацій України із зазначених питань, встановлення порядку утворення і використання Державного екологічного фонду у складі Державного бюджету України та затвердження переліку природоохоронних заходів, встановлення порядку розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднених речовин у довкілля, розміщення у ньому відходів.

Кабінет Міністрів України встановлює також порядок визначення збору та його граничних розрахунків за користування природними ресурсами, забруднення довкілля, розміщення відходів та інші види шкідливого впливу на його стан, прийняття рішення щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, організацію екологічного виховання та екологічної освіти громадян, прийняття рішення про зупинення (тимчасово) або припинення діяльності підприємств, установ, організацій в разі порушення ними екологічного законодавства, керування зовнішніми зв'язками

України у цій сфері, здійснює інші повноваження, відповідно до законодавства України.

Закон визначає компетенцію виконавчих і розпорядчих органів місцевих рад в галузі екологічних правовідносин, зокрема щодо реалізації рішень відповідних рад, координації діяльності місцевих органів управління, підприємств, установ, організацій, розташованих на території місцевої ради, незалежно від форм власності та підпорядкування, організації розробки місцевих екологічних програм, визначення в установленому порядку нормативів збору і розмірів зборів за забруднення довкілля та розміщення відходів, затвердження за поданням територіальних органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та навколишнього природного середовища для підприємств, установ та організацій, лімітів на використання природних ресурсів, за винятком ресурсів загальнодержавного значення, лімітів скидів забруднених речовин у довкілля, за винятком скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення або довкілля за межами цієї Ради та лімітів утворення і розміщення відходів.

До їх компетенції також віднесено організація збору, переробки, утилізації і захоронення відходів на своїй території, формування і використання місцевих екологічних фондів у складі місцевих бюджетів, погодження поточних і перспективних планів підприємств, установ та організацій з питань охорони довкілля і використання природних ресурсів, забезпечення систематичного та оперативного інформування населення, підприємств, установ, організацій та громадян про стан довкілля, захворюваності населення.

Складовою їх компетенції є організація екологічної освіти та екологічного виховання громадян, прийняття рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення, здійснення інших повноважень згідно законодавства України.

Важливі повноваження Закон № 1264-ХІІ покладає на спеціально уповноважений орган з питань екології та природних ресурсів України, які

деталізовані Положенням про Міністерство екології та природних ресурсів України, затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 року № 32⁸.

Зазначене Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну екологічну політику.

До його компетенції належать здійснення комплексного управління в галузі охорони довкілля, проведення єдиної науково-технічної політики з питань охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки і використання природних ресурсів, координація діяльності міністерств, відомств, підприємств, установ, організацій в цій галузі, здійснення функцій управління у вказаній сфері, зокрема організація моніторингу довкілля, створення і забезпечення роботи мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи доступу до екологічної інформації, організації проведення державної екологічної експертизи, видача дозволів на захоронення (складування) відходів, викидів шкідливих речовин у довкілля, спеціальне використання природних ресурсів, відповідно до законодавства, затвердження нормативів, правил, участь у розробці стандартів щодо використання природних ресурсів, охорони довкілля від забруднення та інших шкідливих впливів, здійснення контролю за використанням і охороною природних ресурсів, додержанням норм екологічної безпеки.

Зазначеним вище Положенням уточнюються функціональні повноваження Мінприроди щодо узагальнення практики застосування екологічного законодавства, розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, розроблення проектів законів та інших нормативно-правових актів, погодження законопроектів, що надходять від інших органів центральної виконавчої влади, забезпечення нормативно-правове регулювання в сфері екологічної безпеки, поводження з відходами, небезпечними хімічними

⁸ Урядовий кур'єр. 2015. – 5 лютого. - № 21.

речовинами, пестицидами та агрохімікатами, проведення державної екологічної експертизи, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Важливим напрямом діяльності вказаного Міністерства залишаються встановлення порядку організації та проведення публічних слухань з питань оцінки впливу запланованої діяльності на стан довкілля, здійснення міжнародного співробітництва, організація виконання зобов'язань України, відповідно до міжнародних угод в цій сфері, керівництво заповідною справою, ведення Червоної книги України, складання протоколів та розгляд справ про адміністративні правопорушення в цій сфері, звернення до суду з позовами про відшкодування збитків, заподіяних порушеннями екологічного законодавства, застосування заходів щодо обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств та організацій у разі порушення цього законодавства.

Загальна частина екологічного права, виходячи із викладеного має розкривати та містити відповідні процедури щодо реалізації функцій управління та регулювання моніторингу якості довкілля, ведення природноресурсових кадастрів, організації проведення екологічної експертизи, інформаційного екологічного забезпечення, проведення державного екологічного контролю, реалізації економіко-правового механізму ефективного використання природних ресурсів, охорони довкілля (ландшафтів) забезпечення екологічної безпеки, загальні положення про природноресурсове і ландшафтне право, право екологічної безпеки, особливості їх джерельної бази з урахуванням євроінтеграційних процесів, реалізації суб'єктивних прав громадян в галузі екології в сучасних умовах та оцінки реальної практики (адміністративної, управлінської, судової тощо).

Надзвичайно важливо, розкриваючи особливості Загальної частини екологічного права, фундаментально окреслити функціонування та застосування інституту превентивної еколого-правової відповідальності, її механізм з урахуванням його удосконалення та застосування санкцій виключно судовими органами України та реалізації інституту юридичної відповідальності за екологічні правопорушення (ретроспективної юридичної відповідальності).

Особлива частина екологічного права диференціюється відповідно до наведених блоків правового регулювання і має включати конкретні інститути, галузі, підгалузі відповідно природноресурсового права, ландшафтного права та права екологічної безпеки на базі чинного екологічного законодавства.

Скажімо, блок природноресурсового права має відтворювати систему правового регулювання земельних, водних, лісових, надрових, фауністичних, флористичних правовідносин і відповідних галузей цього блоку правового регулювання за правовими режимами, використання, відтворення і охорони природних ресурсів та включаючи знання про рекреаційні лікувально-оздоровчі та інші природні ресурси, відомі законодавству України за спеціальними нормативно-правовими актами, а також включаючи положення про природні ресурси, механізм регулювання яких визначається приписами конвенційного права міжнародних конвенцій, зокрема щодо біологічних та генетичних ресурсів у системі „біологічного різноманіття”, відповідно до Конвенції „Про охорону біологічного різноманіття”, ратифікованої Законом України від 29 листопада 1994 року⁹.

Справа в тому, що існуюча література із природноресурсового права, як складова екологічного права містить певні обмеження щодо природних ресурсів на рівні аналізу ресурсових кодексів та законів (Земельного кодексу України, Водного кодексу України, Лісового кодексу України, Кодексу про надра, Закону України „Про охорону атмосферного повітря”, Закону України „Про тваринний світ”, Закону України „Про рослинний світ”).

Виходячи із наявності кодифікованих актів природноресурсового законодавства у навчальних підручниках та посібниках містяться теми, що розкривають особливості механізму правового регулювання, визначених у вказаних актах законодавства. власне такий стан аналізу законодавчого матеріалу характеризують теми підручників із екологічного права, що на наш погляд, є незавершеним, оскільки відсутній матеріал про інші види природних ресурсів, зокрема щодо охорони біологічних та генетичних природних ресурсів,

⁹ Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 49. – Ст. 433.

правовий режим використання та охорони яких унормовано приписами міжнародних конвенцій, ратифікованих відповідними законами України і можна вважати нормами міжнародного екологічного права.

Конвенція „Про охорону біологічного різноманіття”, підписана від імені України 11 червня 1992 року в місті Ріо-де-Жанейро за № 995030, яка визначає біологічні ресурси, які включають генетичні ресурси, організми або їх частини, популяції, або будь-які інші біологічні компоненти екосистем, які мають фактичну або потенційну користь, чи цінність для людства. При цьому „екосистема” означає динамічний комплекс угруповань рослин, тварин і мікроорганізмів, а також їх неживого навколишнього середовища, взаємодіючих, як єдине функціональне ціле.

Відповідно до положень цієї Конвенції, країни мають суверенне право розробляти власні ресурси відповідно до своєї екологічної політики і несуть відповідальність за забезпечення здійснення власної діяльності в межах їх юрисдикції і під контролем, щоб вона не завдавала шкоди довкіллю інших країни або районів за межами дії національної юрисдикції.

Для цього договірною стороною цієї Конвенції, згідно конкретних умов і можливостей зобов'язується розробляти національні стратегії, плани та програми збереження і сталого використання біологічного різноманіття, або адаптує існуючі стратегії, плани чи програми, які відображають викладені в Конвенції заходи та передбачає, наскільки це можливо і доцільно, заходи щодо збереження і сталого використання біологічного різноманіття у відповідних секторальних або міжсекторальних планах, програмах і політиці.

На кожну Договірну сторону Конвенції, наскільки це можливо і доцільно покладається зобов'язання щодо визначення компонентів біологічного різноманіття, які мають значення для його збереження і сталого використання, а також здійснення моніторингу компонентів біологічного різноманіття, приділяючи особливу увагу тим, які потребують негайних заходів збереження та тим, які відкривають найбільші можливості для сталого використання, визначення процесів і категорій діяльності, які мають або ймовірно справляють

значний негативний вплив на збереження і стале використання біологічного різноманіття та здійснюють моніторинг їх наслідків шляхом відбору зразків та інших методик, а також збирають і систематизують відповідні дані, одержані в результаті діяльності визначення і моніторингу, згідно вище зазначених положень.

Конвенція визначає збереження біологічних ресурсів у системі in-situ та ex-situ. Збереження in-situ передбачає таку систему заходів, які кожна Договірна Сторона, наскільки це можливо і доцільно:

- а) встановлює систему охоронних територій або територій, в яких необхідно приймати спеціальні заходи для збереження біологічного різноманіття;
- б) розробляє, при необхідності, керівні принципи відбору, встановлення і раціонального використання охоронних територій або територій, у яких необхідно приймати спеціальні заходи для збереження біологічного різноманіття;
- в) регулює або раціонально використовує біологічні ресурси, які мають важливе значення для збереження біологічного різноманіття в охоронних територіях або за їх межами, для забезпечення їх збереження і сталого використання;
- г) сприяє захисту екосистеми, природних місць мешкання і збереженню життєздатних популяцій видів у природних умовах;
- д) заохочує екологічно обґрунтований і сталий розвиток у зонах, що межують з охоронними територіями, з метою сприяння збереженню цих територій;
- е) приймає заходи щодо реабілітації і відновлення деградованих екосистем і сприяє відновленню видів, які є під загрозою, зокрема, шляхом розробки і здійснення планів та інших стратегій раціонального використання;
- ж) встановлює або підтримує заходи регулювання, контролю або обмеження ризику, пов'язаного з використанням і звільненням живих організмів, видозмінених в результаті біотехнології, які можуть викликати шкідливі екологічні наслідки, що здатні впливати на збереження і стале використання

біологічного різноманіття, з урахуванням також небезпеки здоров'ю людини;

- з) запобігає впровадженню чужорідних видів, які загрожують екосистемам, місцям мешкання або видам, контролює або знищує такі чужорідні види;
- и) докладає зусиль щодо забезпечення умов, необхідних для сумісності існуючих способів використання із збереженням біологічного різноманіття і сталим використанням його компонентів;
- к) відповідно до свого національного законодавства забезпечує повагу, збереження і підтримку знань, нововведень і практики корінних і місцевих общин, які зберігають традиційний спосіб життя, що мають значення для збереження і сталого використання біологічного різноманіття, сприяє їх більш широкому застосуванню за схваленням і участю носіїв таких знань, нововведень практики, а також заохочує спільне користування на справедливій основі вигодами, які виходять із використанням таких знань, нововведень і практики;
- л) розробляє і здійснює необхідні законодавчі нормативи і/або інші регулюючі положення щодо охорони видів і популяцій, які знаходяться під загрозою;
- м) у випадках, коли відповідно до статті 7 виявлено факт значного несприятливого впливу на біологічне різноманіття, регламентує чи регулює відповідні процеси і категорії діяльності;
- н) співробітничує у наданні фінансової та іншої підтримки щодо заходів збереження *in-situ*, викладених у підпунктах а) - л) вище, зокрема, у країнах, що розвиваються (стаття 8).

На кожну Сторону Конвенції покладаються зобов'язання щодо збереження *ex-situ*, зокрема стосовно:

- а) збереження *ex-situ* компонентів біологічного різноманіття, переважно у країні походження таких компонентів;
- б) встановлює і підтримує умови для збереження і дослідження *ex-situ* рослин, тварин і мікроорганізмів, переважно у країні походження генетичних ресурсів;

- в) приймає заходи для відновлення і реабілітації видів, які перебувають під загрозою, і для їх реінтродукції у місцях їх природного мешкання при наявності відповідних умов;
- г) регламентує і регулює зібрання біологічних ресурсів з природних місць мешкання з метою збереження *ex-situ*, таким чином, щоб не завдавати загрози екосистемам і популяціям видів *in-situ*, за виключенням випадків, коли вимагається прийняття спеціальних тимчасових заходів *ex-situ* відповідно до підпункту с) вище; і
- д) співпрацює у наданні фінансової та іншої підтримки щодо заходів збереження *ex-situ*, викладених у підпунктах а) – д) викладених вище, а також у створенні і підтримці умов для збереження *ex-situ* в країнах, що розвиваються (стаття 9).

Норми Конвенції спрямовані також на стале використання компонентів біологічного різноманіття, заходи заохочення дослідження і підготовку кадрів, освіти та підвищення просвіти громадськості, вдосконалення системи оцінки впливу на довкілля і мінімізації несприятливих наслідків, доступу до генетичних ресурсів, технологій та її передачі, обміну інформацією, науково-технічного співробітництва, застосування біотехнологій і розподілу з цим вигод, застосування фінансових ресурсів, механізму фінансування та організаційні заходи (повноваження Конвенції Сторін, призначення Секретаріату, функціонування допоміжного органу з наукових, технічних і технологічних консультацій, порядок звітування, урегулювання спорів, прийняття протоколів, поправок до Конвенції або протоколів, додатків і внесення до них поправок, повноваження учасників (щодо права голосу, встановлення зв'язку між Конвенцією і протоколами до неї, підписання, ратифікація, прийняття або схвалення, порядок приєднання, вступу в силу, застереження та ін. (щодо виходу, тимчасового порядку фінансування, тимчасові заходи щодо Секретаріату, Депозитарію, автентичних текстів).

Наступний блок Особливої частини екологічного права – „Ландшафтне право”, у розвиток положень Загальної частини про класифікацію ландшафтів

має розкривати особливості правових режимів особливо охорону вальних ландшафтів екологічної мережі, природно-заповідного фонду, рекреаційних ландшафтів, ландшафтів лікувально-оздоровчого, історико-культурного призначення, а також антропогенних ландшафтів, що використовуються для різноманітних цілей, зокрема господарської та іншої діяльності, що не суперечить цільовому призначенню таких ландшафтів.

При цьому, на моє переконання, використання ландшафтів, як комплексних територіально-просторових утворень, їх збереження та охорона при ефективному плануванні має забезпечуватися відомими юриспруденції титулами приватної, комунальної, державної власності і власності Українського народу.

Отже, з цих позицій зростає роль планування щодо використання (експлуатації), збереження і охорони ландшафтів, як особливо цінних комплексних утворень, що мають перебувати у власності Українського народу, від імені якого право розпорядження такими цінностями може передаватися відповідним територіальним громадам шляхом проведення місцевих референдумів, або іншій демократичній формі волевиявлення народу.

Важливим у системі Особливої частини Екологічного права є Право екологічної безпеки, роль якого в сучасних умовах невпинно зростає внаслідок ускладнень та викликів, які створюють осередки технічної та власне і природної безпеки. Модернізація екологічного законодавства не призвела до створення ефективного інтеграційного управління в системі регулювання екологічних ризиків, зниження рівня реальних не лише техногенних, але й природних небезпек, які ускладнюють екологічну ситуацію в Україні внаслідок наявності небезпечних звалищ, радіоактивного забруднення територій проживання в пост чорнобильський період не реабілітованих територій та ускладнення здоров'я населення, прояву територіальних небезпек внаслідок сховищ та складувань екологічно небезпечних хімічних речовин, агрохімікатів, пестицидів тощо. Заходи, передбачені в Законі № 1264-XII щодо забезпечення екологічної безпеки виконуються вкрай незадовільно, порушуючи

основоположне суб'єктивне право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, незважаючи на те, що воно отримало конституційне закріплення у статті 50 Основного Закону.

Забезпечення природної безпеки у межах території України у зв'язку із захистом територіальної цілісності України та проведенням антитерористичної операції ще більше загострюють екологічну ситуацію у місцях її проведення, що потребує додаткових заходів упередження техногенних ризиків, які ускладнюють природну безпеку в країні. Потрібні додаткові юридичні гарантії.

Отже, наявні підстави для узагальнень та висновків.

1. У зв'язку з висловленим потребують удосконалення положення законодавства про ландшафти з точки зору управління ними – прогнозування, обліку, ведення ландшафтних кадастрів, упорядкування меж та територіального простору різних типів і різновидів ландшафтів їх екологічної та економічної оцінки у разі доцільності використання для державних і громадських потреб, зниження їх цінності та цілісності, заподіяння втрат або знищення, що вимагатиме відповідних компенсаційних та відновлювальних заходів, які мають бути прописані у Кодексі про ландшафти України з метою забезпечення принципу комплексності ландшафтів.

2. Особливістю законодавчого акту про ландшафти полягає у посиленні рівня відповідальності за заподіяння шкоди ландшафтам та їх власникам, їх порчу або знищення у формі компенсації витрат на їх відновлення якості та безпеки у вартості реальних витрат та економічних санкцій за час відновлювального періоду (в роках) та їх вибуття з використання у власників, в окремих випадках користувачів, що забезпечить їх нестачу для забезпечення потреб заінтересованих осіб за категоріями ландшафтів (оздоровчих, рекреаційних, лікувальних тощо).

3. Процедура відновлення ландшафтів – особливий, нормативно встановлений порядок здійснення відновлювальних робіт, спрямованих на досягнення їх якості та безпеки для довкілля, життя і здоров'я людей, які

мешкають у межах відповідної ландшафтної зони (земельної ділянки, водного, лісового, рослинного та іншого ландшафтного простору).

4. Право екологічної безпеки, як складова система екологічного права має включати відповідні підгалузі та інститути цього блоку правового регулювання.

Центральним у праві екологічної безпеки – є антропозахисне право, норми якого спрямовуються на захист суб'єктивного права громадян на безпеку, здоров'я та життя від небезпечних факторів антропогенного, природного середовища та умов життєдіяльності людей на рівні безпекових норм, нормативів і вимог екологічного законодавства, які сьогодні базуються на санітарно-гігієнічних нормах і правилах, визначених законодавством про охорону здоров'я і життя та санітарно-епідеміологічних правилах і нормах чинного законодавства, виходячи із конституційних вимог про те, що людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека складають найвищі соціальні цінності, а відтак продукують певний соціально-екологічний імператив правового захисту і гарантування у процесі та механізмі правового регулювання без певних правовідносин.

5. Відповідно підсистема права екологічної безпеки, як невідкладний елемент екологічного права включає низку правових комплексних інститутів, спрямованих на упередження настання екологічних ризиків та особливо небезпечних факторів, небезпечних видів діяльності, експлуатації небезпечних об'єктів і факторів господарюючих суб'єктів, який може класифікуватися на окремі інститути правового регулювання в залежності від сфер небезпечної діяльності техногенного характеру та прояву безпеки природних факторів, здатних посилювати рівні соціального ризику.

Отже, йдеться про реалізацію безпекової екологічної політики, зокрема щодо біологічної і генетичної, хімічної безпеки, поводження з небезпечними відходами, виробництвом небезпечних хімічних речовин, пестицидів та агрохімікатів та інших сфер правового регулювання діяльності фізичних і юридичних осіб, що пов'язана з підвищеною екологічною небезпекою для стану довкілля, здоров'я і життя людини з метою зниження рівня ризику

об'єктів підвищеної небезпеки та небезпечних природних факторів, що обумовлюють оголошення зон надзвичайних екологічних ситуацій.

6. Закон № 1264-ХІІ в принципі визначив суміжні правові інститути щодо розміщення проектування, будівництва, реконструкції, введення в дію та експлуатації екологічно небезпечних підприємств, споруд та інших об'єктів, забезпечення екологічної безпеки при застосуванні засобів захисту рослин, мінеральних добрив, нафти і нафтопродуктів, токсичних хімічних речовин тощо, забезпечення екологічної безпеки від неконтрольованого та шкідливого біологічного впливу, від акустичного електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого впливу фізичних факторів та радіоактивного забруднення, від забруднення відходами, екологічної безпеки транспортних та інших пересувних засобів і установок, у процесі проведення наукових досліджень, впровадженні відкриттів, застосування наукової техніки, імпорту устаткування, технологій і систем, функціонування військових, оборонних об'єктів та військової діяльності, у процесі розміщення і розвитку населених пунктів (статті 51-59).

7. Звичайно, що перелік правових інститутів не є закритий, оскільки наявні й інші сфери господарської та іншої діяльності, які потребують свого урегулювання на рівні вказаного та спеціальних законів, які обумовлять формування нових правових інститутів щодо забезпечення екологічної безпеки у процесі використання небезпечних об'єктів та факторів (освоєння космічного простору літальними апаратами, розробка техногенних родовищ (териконів, звалищ тощо), які значно розширяють наші уявлення щодо забезпечення екологічної безпеки в конкретній сфері і обумовляють необхідність посилення правового регулювання щодо забезпечення екологічної безпеки такої діяльності).

8. Спеціальна частина екологічного права має розкрити особливості механізму правового регулювання нормами та договорами міжнародного екологічного права, зокрема „права Європейського Союзу”, яке включає низку конвенцій та договорів міжнародно-правового характеру, норми яких поширюються на учасників (Сторін) зазначених документів, тобто країн

учасниць відповідних екологічних правовідносин, які добровільно взяли на себе виконання міжнародних зобов'язань у цій сфері.

9. Юридичну базу міжнародного екологічного права складають Конвенція „Про охорону біологічного різноманіття”, підписаної від імені України 11 червня 1992 року та ратифікованої Верховною Радою України 29 листопада 1994 року¹⁰, Рамкова Конвенція Організації Об'єднаних Націй „Про зміну клімату”, підписану від імені України 11 червня 1992 року та ратифікованої Верховною Радою України від 29 жовтня 1996 року¹¹, Конвенція „Про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, підписану від імені України 26 лютого 1991 року і ратифікована Законом від 19 березня 1999 року¹², Конвенція „Про охорону та використання транспортних водотоків та міжнародних озер” від 17 березня 1992 року, Закон України „Про приєднання до Конвенції” від 1 липня 1999 року¹³, Картахенський протокол про біобезпеку до Конвенції „Про біологічне різноманіття”, Закон України „Про приєднання” від 12 вересня 2002 року¹⁴, Протокол про охорону навколишнього середовища до Договору про Антарктику. Закон України „Про приєднання до Протоколу від 22 лютого 2001 року¹⁵.

10. Наведені та інші міжнародно-правові документи складають правову основу механізму міжнародного екологічного права (права навколишнього середовища) щодо регулювання екологічних правовідносин актами міжнародно-правових документів, які забезпечують використання природних ресурсів, охорону навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки та її різновидів на міжнародному рівні, механізму правового регулювання, ратифікація яких дозволяє розглядати їх через призму актів безпосереднього правового регулювання системи Екологічного права України.

¹⁰ Офіційний вісник України. – 2007. – № 22. – Ст. 932.

¹¹ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 50. – Ст. 277.

¹² Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 18. – Ст. 153.

¹³ Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 282.

¹⁴ Екологічне законодавство України. В 4-х книгах. Кн.4. За заг. ред. та вступною статтею акад. В.І. Андрейцева. – К., Слово. – 2007. – С. 871-886.

¹⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 16. – Ст. 78.

11. Винятково важливого значення в сучасних умовах набувають документи Європейського Союзу, адаптація до яких складає завдання сучасної еколого-правової науки, її рекомендації щодо узгодження і гармонізації актів екологічного законодавства України до екологічного законодавства Європейського Союзу, зокрема унормування відносин, відповідно до вимог Європейської ландшафтної конвенції від 20 жовтня 2000 року, яка була ратифікована Законом України від 7 вересня 2005 року¹⁶ з тим, щоб якомога скоріше кодифікувати блок ландшафтного правового регулювання у системі екологічних правовідносин та формування підсистеми ландшафтного права і законодавства.

12. Не менш важливо адаптувати у системі екологічного права принципи правового регулювання, закріплені в Директиві Ради Європи 96/82 ЄС від 9 грудня 1996 року „Про стримування небезпеки великих аварій”¹⁷ з тим, щоб досягти мети правового регулювання та визначення індексу ризику великих аварій у транскордонному контексті, оскільки прийнятий в Україні спеціальний Закон „Про об’єкти підвищеної небезпеки” від 18 січня 2001 року¹⁸ не урахував усіх особливостей, визначених зазначеною Конвенцією 96/82 ЄС, в частині забезпечення екологічної безпеки у діяльності підприємств, пов’язаних з підвищеною небезпекою для стану довкілля, здоров’я та життя людей.

Це стало б додатковою правовою гарантією єдності системи екологічного права України та Європейського Союзу в частині упередження екологічного ризику небезпечних підприємств.

¹⁶ Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 52. – Ст. 547.

¹⁷ Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки. Навч. та наук. посібник. К.,Знання-Прес. – 2002. – С. 106-115.

¹⁸ Голос України. – 2001. – 6 березня. № 42.