



ЗБІРНИК ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ  
ДІЯЛЬНОСТІ LEGAL RESEARCH GROUP  
З ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА НА ТЕМУ

**«Еколого-правові аспекти сталого  
управління природними ресурсами»**

Львів • 2017  
Компанія «Манускрипт»

УДК 349.6  
ББК 67.9(4Укр)307.1  
3 41

Упорядники:

- О. В. Кравченко* — виконавчий директор, головний редактор ЕПЛ;  
*М. Я. Ващишин* — науковий керівник проекту, к. ю. н., доцент кафедри соціального права ЛНУ ім. Івана Франка;  
*Н. Я. Шпарик* — юрисконсульт ЕПЛ, керівник юридичної клініки «Еколого-правова школа для студентів-правників»;  
*Н. А. Гарасимчук* — координатор діяльності, віце-президент з академічної діяльності ELSA Lviv 2016/2017.

- 3 41 Збірник за результатами діяльності Legal Research Group з екологічного права на тему «Еколого-правові аспекти сталого управління природними ресурсами» / за заг. ред. О. В. Кравченко, — Видавництво «Компанія “Манускрипт”» — Львів, 2017. — 220 с.  
ISBN 978-966-2400-62-5

Збірник є результатом дослідження правової дослідницької групи (Legal Research Group — LRG) з екологічного права студентів юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка на тему: «Еколого-правові аспекти використання земель та інших природних ресурсів. Учасники вказаної групи обрали заздалегідь запропоновані їм теми, задля підвищення рівня своєї професійної обізнаності щодо раціонального використання земель та інших природних ресурсів та висловлення власних пропозицій можливих шляхів покращення правового регулювання цього питання в українських реаліях, щоб надалі використовувати набуті знання на практиці. Даний посібник вміщує у собі десять авторських робіт учасників дослідницької групи, які отримавши підтримку як фахівців практиків, так і досвідчених науковців провели свій аналіз піднятих проблем у рамках діяльності LRG.

Призначено для широкого кола студентів-правників, юристів-практиків, а також для активістів природоохоронного руху України.

УДК 349.6  
ББК 67.9(4Укр)307.1

*Публікація здійснена за фінансової підтримки  
Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина»*

ISBN 978-966-2400-62-5

© МБО «Екологія – Право – Людина», 2017 «Збірник за результатами діяльності Legal Research Group з екологічного права на тему «Еколого-правові аспекти використання земель та інших природних ресурсів» Всі права застережені. Вітається широке використання матеріалів. При будь-якому використанні матеріалів з цього збірника посилання на джерело є обов'язковим. Матеріали посібника не можуть бути використані з ціллю отримання прибутку загалом чи частково ні в якій формі, в електронному чи друкованому варіанті, в тому числі — фотокопії.

**Еколого-правові аспекти  
сталого управління природними ресурсами**

СКЛАД ПРАВОВОЇ ДОСЛІДНИЦЬКОЇ ГРУПИ:

*Дослідники*

Котик Тетяна (п. 1.1)  
Климчук Софія (п. 1.2)  
Демчук Павло (п. 1.3)  
Дурич Ярина (п. 2.1)  
Литвинюк Каріна (п. 2.2)  
Толуб'як Уляна (п. 2.3)  
Пустова Наталя (п. 2.4)  
Колодій Уляна (п. 3.1)  
Іріс Дель Соль (п. 3.2)  
Гарасимчук Назар (п. 3.3)

*Керівники правової дослідницької групи від ЕПЛ:*

Єлизавета Алексеєва  
Олексій Василюк  
Наталія Куць  
Ольга Мелень-Забрамна  
Катерина Полянська  
Петро Тестов  
Назар Шпарик  
Софія Шутяк

*Науковий керівник від кафедри соціального права юридичного  
факультету Львівського національного університету імені Івана Франка*

Ващишин Марія Ярославівна

*Координатор діяльності*

Гарасимчук Назар Андрійович

*Головний редактор*

Кравченко Олена Валеріївна



## ЗМІСТ

Вступне слово від ЕПЛ.....	6
Вступне слово від ELSA Lviv.....	9

### Розділ 1

#### Правовий режим окремих категорій земель

1.1. Правовий режим рекреаційних зон .....	11
1.2. Правовий режим земель оздоровчого призначення .....	30
1.3. Еколого-правові засади містобудівної діяльності .....	46

### Розділ 2

#### Правова охорона природних ресурсів в Україні

2.1. Правова охорона тваринного світу .....	67
2.2. Правова охорона рослинного світу .....	91
2.3. Правова охорона водно-болотних угідь.....	115
2.4. Правова охорона об'єктів та територій природно-заповідного фонду.....	128

### Розділ 3

#### Еколого-правові аспекти використання природних ресурсів в Україні та ЄС

3.1. Еколого-правові засади використання водойм в Україні .....	155
3.2. Еколого-правові засади використання лісів в Україні.....	176
3.3. Особливості правового регулювання використання природних ресурсів за правом Європейського Союзу .....	195
Післямова.....	215

## Вступне слово від ЕПЛ

Концепція сталого розвитку існує вже приблизно 40 років. У ній ідеться про такий розвиток, що задовольняє потреби теперішнього часу, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби.

Ще у далекі 80-ті роки минулого століття провідний дослідник економічних аспектів забруднення довкілля, колишній економіст Світового банку Герман Дейлі першим заговорив про інноваційну економічну теорію сталого розвитку. Тобто все почалося фактично із шляхів покращення економічних процесів. Але вже тоді автору було зрозуміло, що без врахування екологічної складової розвиток економіки принесе не лише користь, але й може стати фактором погіршення життя як однієї людини, так і жителів села, міста, країни, а можливо й усього континенту чи світу.

Тому потрібно було змінити вектор, поставити перед собою амбітну мету, створити дорожню карту, яка була б для усіх нагадуванням про перспективи. І така карта була створена та озвучена на Конференції у Ріо-де-Жанейро у 1992 році у рамках прийняття «Порядку денного на XXI століття».

Отже, Концепція сталого розвитку стала визначальною у Декларації Ріо-92 та подальших міжнародно-правових актах, прийнятих на її основі, при забезпеченні усіх аспектів охорони довкілля. Це своєрідна призма правил, через яку повинні здійснюватися будь-які дії суб'єктів міжнародного права в екологічній сфері. Доказом цьому є відображення концепції у назві нових міжнародно-правових екологічних актів, що були прийняті після 1992 року (наприклад, це такі регіональні міжнародні договори, стороною яких є Україна: Конвенція щодо співробітництва по охороні та сталому розвитку ріки Дунай 1994 року, Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат 2003 року).

Головним завданням і результатом концепції сталого розвитку має стати суттєве поліпшення рівня життя людей, боротьба з бідністю, гарантія екологічної безпеки, економічне зростання та зайнятість населення. Забезпечення сталого розвитку потребує комплексного підходу, який включає у себе екологічну, економічну та соціальну складову. Причому концепція буде досконалою і зможе реалізовуватися лише тоді, коли нею займатиметься максимальна кількість суб'єктів, починаючи від громадян і закінчуючи державами.

Ця амбітна мета 80-тих років станом на сьогодні стала трендом у розвинених державах. Окремі з них наввипередки змагаються між собою та

приймають максимально «екологізовані» правові норми, запроваджують податкові канікули для тих, хто використовує відновлювальну енергетику чи забезпечує безвідходне виробництво тощо. Європейська Комісія у 2012 році представила вже Сьому Програму дій з охорони навколишнього середовища до 2020 року під назвою «Жити добре, в межах можливостей нашої планети». Вона спрямована на підвищення екологічної сталості в Європі та перетворення економіки ЄС у інклюзивну і сталу «зелену» економіку. За оцінками фахівців з екологічного права, станом на сьогодні законодавство ЄС у сфері охорони довкілля є одним з найбільших повних, розроблених, прогресивних і досконалих, а у наукових колах набуває популярності новий термін «європеїзація права довкілля».

Яскраві прояви імплементації Декларації Ріо-92 в Україні, зокрема, у контексті запровадження концепції сталого розвитку помітні в таких національних нормативно-правових актах як Постанова ВРУ «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів» від 24.12.1999 р. № 1359-XIV, Постанова КМУ «Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003–2015 роки» від 26.04.2003 року № 634 (2011 року урядова постанова про затвердження програми достроково втратила чинність через скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм), Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» від 17.10.2007 р. № 880-р, Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 року № 2818-VI, Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку “Україна–2020”» від 12.01.2015 року № 5/2015. Метою останньої Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі.

Таким чином, Україна як пострадянська держава, що розвивається, намагається розставити у своєму правовому полі правильні пріоритети та створити підвалини для запровадження нових ідей, технологій, інновацій, інвестицій, правових та фінансових механізмів, які б спрямовувалися на забезпечення усіх наших міжнародно-правових зобов'язань у сфері охорони довкілля, зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію із Європейським Союзом та сприяли покращенню стандартів життя і довкілля в Україні.

Для нашої держави це справді нова та амбітна мета, зважаючи на недовгий стаж незалежності та відносно недавнє обрання суверенного шляху розвитку країни, нації та території. Необхідно ще багато чого зробити, запровадити, прийняти нове законодавство, перейняти позитивний зарубіжний досвід, налагодити співпрацю та показати себе стійким партнером у міжнародному співробітництві.

І найсвіжіший погляд на такі речі зазвичай мають незіпсуті практикою, оптимістично налаштовані та допитливі студенти, яким небайдужа охорона довкілля.

У спільно організованій із ELSA правовій дослідницькій групі (LRG — Legal Research Group) десятеро студентів юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка різних курсів об'єдналися для спільного наукового дослідження еколого-правових аспектів використання природних ресурсів. Під час наукових пошуків вони консультувалися як із незмінним координатором кафедри соціального права, доцентом, кандидатом юридичних наук М. Я. Ващишин, так і з експертами Міжнародної благодійної організації «Екологія–Право–Людина». Таким чином, студенти змогли врахувати та поєднати академічний, науково-теоретичний та практичний досвід координаторів і подати у результаті почутої та проаналізованої інформації своє свіже бачення першочергових та необхідних змін в Україні.

А що з цього вийшло, Ви зможете сміливо ознайомитися у цьому збірнику. Бажаємо приємного читання!

*Назар Шпарик,  
юрисконсульт ЕПЛ,  
керівник юридичної клініки  
«Еколого-правова школа для  
студентів-правників»*



## Вступне слово від ELSA Lviv

Не так давно завершилась кількомісячна діяльність локальної правової дослідницької групи (Legal Research Group — LRG) з екологічного права на тему: «Еколого-правові аспекти використання земель та інших природних ресурсів». Правові дослідницькі групи — це одна з форм академічної діяльності міжнародної незалежної неполітичної та неприбуткової організації студентів-правників та молодих юристів — The European Law Students' Association (ELSA). Діяльність вказаної групи полягає у науково-правовому дослідженні актуальної проблеми правової системи групою студентів та молодих юристів, під керівництвом наукового керівника. Вона спрямована на підвищення рівня обізнаності студентів та молодих юристів про різні правові системи через надання можливостей для наукових досліджень у дусі критичного діалогу та наукової співпраці.

Варто зазначити, що тема проведеного дослідження була вибрана не випадково, оскільки цьогорічна тема Міжнародної фокусної програми ELSA (International Focus Program — IFP) — екологічне право. Суть цієї програми полягає у тому, що обирається «гаряча правова тема», яка актуальна для усієї мережі ELSA і в рамках якої реалізується низка проектів задля висунення різнотипних ідей і пропозицій від студентів-правників та молодих юристів, що матимуть вплив на оточення, у якому ми живемо, на розвиток нашої країни, Європи і світу загалом.

Станом на даний час в Україні все більшої актуальності набувають проблеми екологічно безпечного та сталого використання природних ресурсів. Дослідження цього питання, у тому числі аналіз чинного вітчизняного законодавства, пропозиції щодо його удосконалення, а також вивчення досвіду зарубіжних країн — це те, що, безумовно, необхідне для вирішення цієї проблеми. Саме тому, локальний осередок ELSA у Львові організував правову дослідницьку групу, метою якої є пошук шляхів вирішення вказаної проблеми.

У результаті, участь роботі групи взяли десять студентів-правників Львівського національного університету імені Івана Франка. Відбір здійснювався за мотиваційними листами, резюме та копією власних доповідей тощо на юридичну тематику. Жорсткі вимоги, поставлені до кандидатів, забезпечили високий академічний рівень як кожної конкретної роботи, так і публікації загалом.

Захід відбувся завдяки безпосередній підтримці Міжнародної благодійної організації «Екологія–Право–Людина», юрисконсульти якої допомогли найбільш повно осягнути практичні проблеми досліджуваних питань. Крім цього, висловлюємо щиру подяку науковому керівнику, доценту кафедри соціального права Львівського національного університету імені Івана Франка — Марії Ярославівні Ващишин, яка забезпечила учасників у отриманні відомостей стосовно теоретичних підходів, поглядів науковців щодо кожної з конкретних підтем.

Послідовність у викладі матеріалу, проведення правового аналізу піднятих проблем та сформовані обґрунтовані пропозиції щодо їхнього вирішення свідчать про відповідальний підхід учасників до поставленої роботи. Таким чином, у цьому збірнику наявні результати кропіткої роботи студентів-правників з обраних питань, що і пропонуємо до Вашої уваги.

Приємного читання!

*Назар Гарасимчук,  
віце-президент з академічної діяльності  
ELSA Lviv 2016/2017*

## РОЗДІЛ 1



# Правовий режим окремих категорій земель

### 1.1. Правовий режим рекреаційних зон

Визначення поняття та правового режиму використання рекреаційних зон є одним з важливих аспектів створення повноцінного життєвого середовища людини та використання потенціалу територій земель із збереженням їх природної самобутності. На сьогоднішній момент в законодавстві України відсутнє єдине спеціальне регулювання правового режиму рекреаційних зон, тому можна стверджувати про значну актуальність даного дослідження.

Рекреація (від лат. *rescreatio*) у перекладі з латині означає «відновлення», «відтворення». Сьогодні це слово вживається як синонім відпочинку, відновлення життєвих сил і працездатності людини, забезпечення її оздоровчих, пізнавальних, культурно-розважальних потреб. Відповідно до статті 63 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» рекреаційними зонами є ділянки суші і водного простору, призначені для організованого масового відпочинку населення і туризму<sup>1</sup>. Земельний кодекс України (далі — ЗК України), зокрема стаття 50 відносить до земель рекреаційного призначення землі, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів<sup>2</sup>. З цього випливає, що термін «рекреаційні зони» за своїм змістом практично співпадає із терміном «землі рекреаційного призначення».

У правовій доктрині також вживається поняття «природні рекреаційні території» (А. Г. Бобкова), серед яких виділяються зони відпочинку, курортні

<sup>1</sup> Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1991 р. — № 41. — Ст. 546.

<sup>2</sup> Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. — 2002 р. — № 3. — Ст. 27.

зони та лікувально-оздоровчі зони<sup>3</sup>. Проте, ми вважаємо, що ототожнювати дане поняття з рекреаційними зонами не доцільно, оскільки відповідно до статті 47 ЗК України землі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватись для профілактики захворювань і лікування людей є землями оздоровчого призначення. Тобто належність природної території до курорту чи лікувально-оздоровчої зони виключає її належність до рекреаційної зони.

Для того, щоб детальніше розглянути поняття рекреаційних зон потрібно звернутися до Закону України «Про туризм» та Закону України «Про фізичну культуру і спорт». Відповідно до чинного законодавства, під «туризмом» розуміють тимчасовий виїзд особи з місця проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці, куди особа від'їжджає. Держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури і створює умови для туристичної діяльності. Основними цілями державного регулювання в галузі туризму є серед інших збереження цілісності туристичних ресурсів України, їх раціональне використання, охорона культурної спадщини та довкілля, врахування державних і громадських інтересів при плануванні та забудові територій<sup>4</sup>.

Щодо визначення поняття «спортивні заходи», то відповідно до зазначеного вище Закону України «Про фізичну культуру і спорт» це поняття включає в себе спортивні змагання та/або навчально-тренувальні збори. Також даний закон містить визначення «масового спорту», тобто спорту для всіх — це діяльність суб'єктів сфери фізичної культури і спорту спрямована на збереження рухової активності людей під час їх дозвілля для зміцнення здоров'я<sup>5</sup>.

Для визначення правового режиму рекреаційних зон потрібно визначити їхній склад. Відповідно до статті 51 ЗК України до складу земель рекреаційного призначення належать земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських та екологічних стежок, маркованих трас, земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, об'єктів фізичної культури і спорту, туристичних баз, кемпінгів, яхт-клубів, стаціонарних і наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих

<sup>3</sup> Бобкова А. Про поняття природних рекреаційних ресурсів // Право України. — 2000. — № 5. — С. 53–54.

<sup>4</sup> Закон України «Про туризм» від 15.09.1995 № 324/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995 р. — № 31. — Ст. 241.

<sup>5</sup> Закон України «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 № 3808-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1994 р. — № 14. — Ст. 80.

туристичних станцій, дитячих та спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації.

Здійснюючи класифікацію даних земель, їх можна поділити на землі: а) призначені для короткочасного та б) довгочасного відпочинку населення. Рекреаційні землі (зони) для короткочасного відпочинку визначаються на землях населених пунктів, приміських, міських лісів, зелених зон і зелених насаджень, лісопарків, ботанічних, дендрологічних, зоологічних садів, національних природних парків, які є легкодоступними для населення. Рекреаційні землі (зони) для довгочасного відпочинку організуються за межами населених пунктів на значній відстані. На цих землях дозволяється розміщувати соціально-культурні, туристичні, лікувально-оздоровчі та інші заклади та об'єкти рекреаційного призначення.

Залежно від розташування можна виділити три види земель рекреаційного призначення:

- землі, на яких розташовані зони оздоровчого відпочинку в межах населених пунктів;
- землі приміських та зелених зон;
- землі, на яких розташовані зони оздоровчого відпочинку населення за межами населених пунктів<sup>6</sup>.

Отже, особливості правового режиму земель рекреаційного призначення залежать від місця їх розташування, виду природних, об'єктів на них та виду об'єкта, визначеного як рекреаційний.

Незважаючи на значення земель рекреаційного призначення, вперше на законодавчому рівні як окрема категорія земель вони були закріплені в ЗК України від 25.10.2001 року. З цього часу до ЗК України було внесено ряд змін, а саме правове регулювання даної категорії земель еволюціонувало.

Рекреаційні зони як юридичне поняття є комплексним, тому їх правовий режим визначено в еколого-правових нормах різних законів, тому окрім ЗК України деякі особливості правового режиму рекреаційних зон визначено Лісовим кодексом (далі — ЛК) України. Відповідно до цього кодексу ліси України є її національним багатством і за своїм призначенням та місце розташуванням виконують серед іншого рекреаційні функції та є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах. Також стаття 39 ЛК України зазначає, що ліси за екологічним і соціально-економічним значенням та залежно від основних виконуваних ними функцій поділяються, зокрема, на рекреаційно-оздоровчі ліси, які виконують переважно

<sup>6</sup> Лісова Т. В. Землі рекреаційного призначення та їх використання // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/5826/1/Lisova\\_69-71.pdf](http://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/5826/1/Lisova_69-71.pdf).

рекреаційні, санітарні, гігієнічні та оздоровчі функції. Рекреаційна функція лісу визнається умовою відновлення сил і здоров'я людини, підвищенням трудового потенціалу суспільства<sup>7</sup>.

Окрім ЛК України, поділ лісів на відповідні категорії визначається Порядком поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 року № 733. Відповідно до цього Порядку ліси залежно від основних виконуваних ними функцій поділяються на категорії, зокрема категорію рекреаційно-оздоровчих лісів. Виконуючи рекреаційну функцію, зазначені ліси розташовані:

1. У межах міст, селищ та інших пунктів.
2. У межах округів санітарної охорони лікувально-оздоровчих територій і курортів.
3. У межах поясів зон санітарної охорони водних об'єктів.
4. У лісах зелених зон навколо населених пунктів.
5. Поза межами лісів зелених зон<sup>8</sup>.

Окремі аспекти правового режиму рекреаційних зон висвітлено також у Водному кодексі України, зокрема це норми, що встановлюють порядок і вимоги рекреаційного водокористування.

Чіткіше особливості правового режиму рекреаційних зон відображено в Законі України «Про природно-заповідний фонд України», оскільки більшість об'єктів природно-заповідного фонду можуть використовуватися для рекреаційних цілей, а на їх теренах можливе створення рекреаційних зон.

Можна зробити висновок, що окремі території природно-заповідного фонду виконують подвійну функцію, оскільки є одночасно землями природно-заповідного фонду і землями рекреаційного призначення. Саме тут найчастіше облаштовуються навчально-туристичні та екологічні стежки марковані траси. Це стосується:

- біосферних заповідників, до зон антропогенних ландшафтів яких, поряд із територіями традиційного землекористування, лісокористування, водокористування, місць поселень, належать і рекреаційні зони;
- національних природних парків, у межах яких відхиляється зона регульованої рекреації (тут організовується короткостроковий відпочинок та оздоровлення населення) огляд особливо мальовничих і пам'ятних місць; у цій зоні дозволяється влаштування та відповідне обладнання

<sup>7</sup> Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1994 р. — № 17. — Ст. 99.

<sup>8</sup> Порядок про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. № 733 // Офіційний вісник України. — 2007 р. — № 37. — Ст. 1483.

- туристичних маршрутів і екологічних стежок; одночасно тут забороняються рубки лісу головного користування, промислове рибальство й мисливство, інша діяльність, яка може негативно вплинути на стан природних комплексів та об'єктів заповідної зони) і зони стаціонарної рекреації (призначена для розміщення готелі її, мотелів, кемпінгів, інших об'єктів обслуговування відвідувач і її парку);
- регіональних ландшафтних парків, що є одночасно природоохоронними і рекреаційними установами, одним з основних завдань яких є створення умов для ефективного туризму, відпочинку та інших видів рекреаційної діяльності в природних умовах із додержанням режиму охорони заповідних природних комплексів і об'єктів;
  - дендрологічних парків, що створюються з метою збереження і вивчення у спеціально створених умовах різних видів дерев і чагарників та їх композицій для використання, у тому числі в рекреаційних цілях;
  - зоологічних парків, у межах яких виділяється рекреаційна зона, призначена для організації відпочинку та обслуговування відвідувачів парку;
  - парків — пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення, що є і природоохоронними, і рекреаційними установами<sup>9</sup>.

Крім того, правовий режим рекреаційних зон як вільних економічних зон регулюється нормами Закону України від 13 жовтня 1992 р. «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон». Зокрема, стаття 3 цього закону виділяє туристсько-рекреаційні зони, на яких встановлений і діє спеціальний правовий режим економічної рекреаційної діяльності та порядок застосування законодавства України<sup>10</sup>. Конкретний правовий режим такого типу зони визначений щодо діючої нині туристсько-рекреаційної зони «Курортполіс Трускавець». Він регулюється Законом України «Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортполіс Трускавець»<sup>11</sup>. Метою створення цієї зони є стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності, спрямованої на збереження та ефективне використання природних лікувальних ресурсів курорту Трускавець, прискорення економічних реформ у лікувально-оздоровчій галузі та розвиток туризму.

<sup>9</sup> Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992 № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992 р. — № 34. — Ст. 502.

<sup>10</sup> Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13.10.1992 № 2673-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992 р. — № 50. — Ст. 676.

<sup>11</sup> Закон України «Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортполіс Трускавець»» від 18.03.1999 № 514-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999 р. — № 18. — Ст. 139.

Також можна виділити окремі території населених пунктів, які створюються згідно з генеральними планами населених пунктів (парки, бульвари, сквери), котрі мають рекреаційне призначення. Відповідно до п. 3.4 Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів, затверджених наказом МОЗ України від 19.06.1996 р. територія населеного пункту з урахуванням переважного функціонального використання поділяється на сельбищну, виробничу та ландшафтно-рекреаційну, що охоплює приміські ліси, лісопарки, лісозахисні смуги, водоймища, зони відпочинку та курортні зони, землі сільськогосподарського використання та інші, які разом з парками, садами, скверами, бульварами сельбищної території формують систему озеленення та оздоровчих зон<sup>12</sup>.

Правовий режим зелених насаджень у населених пунктах регулюється також Правилами утримання зелених насаджень у населених пунктах України, затвердженими наказом Мінбуду України від 10.04.2006 р. Вони виділяють категорію зелених насаджень загального користування — це зелені насадження, які розташовані на території загальноміських і районних парків, спеціалізованих парків, парків культури та відпочинку; на територіях зоопарків та ботанічних садів, міських садів і садів житлових районів, між квартальних або при групі житлових будинків; скверів, бульварів, насадження на схилах, набережних, лісопарків, лугопарків, гідропарків та інших, які мають вільний доступ для відпочинку<sup>13</sup>.

Проаналізувавши національне законодавство, ми дійшли до висновку, що на нормативному рівні виділено значну кількість рекреаційних зон, які охоплюють всю територію нашої держави. Проте фактично існує значна диспропорція використання території України, що характеризується з однієї сторони надзвичайно високим рівнем господарського освоєння земель, а з іншої — малою часткою територій, зокрема рекреаційного призначення. На підтвердження цього можна навести положення Генеральної схеми планування території України, затвердженої Законом України від 7 лютого 2002 р., 5 розділ якої визначає території, розвиток яких потребує державної підтримки. Це території із значним природоохоронним, рекреаційним, історико-культурним потенціалом, зокрема приміські зони міст Києва та Харкова, заплави річки Сіверський Донець, Дунай та Дністер, узбережжя

<sup>12</sup> Наказ Міністерства охорони здоров'я України Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів від 19.06.1996 № 173 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0379-96/page>.

<sup>13</sup> Наказ Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України» від 10.04.2006 № 105 // Офіційний вісник України. — 2006 р. — № 31. — Ст. 2276.



Азовського моря та інші<sup>14</sup>. Оскільки рекреаційні зони здійснюють позитивний вплив на здоров'я населення та на економічну ситуацію України завдяки міжнародному та внутрішньому туризму, то ми вважаємо, що доцільним є збільшення територій рекреаційних зон.

Механізм віднесення територій до рекреаційних зон визначається Законом України «Про екологічну мережу України». Відповідно до статті 5 цього закону землі рекреаційного призначення, які використовуються для організації масового відпочинку населення і туризму та проведення спортивних заходів є складовими екомережі України. Відповідно проектування екомережі передбачає:

1. Нанесення на планово-картографічні матеріали територій та об'єктів, включених до переліків екомережі.
2. Визначення територій, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну, історико-культурну цінність, встановлення передбачених законом обмежень на їх планування, забудову та інше використання.
3. Обґрунтування необхідності включення територій та об'єктів до переліків екомережі, резервування територій для цих потреб, надання природоохоронного статусу, введення обмежень (обтяжень) для відновлюваних, буферних та сполучних територій для забезпечення формування екомережі як єдиної просторової системи.
4. Розроблення рекомендацій щодо визначення режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду та інших територій, що підлягають особливій охороні, відновлюваних, буферних та сполучних територій, які пропонується створити, а також щодо необхідності вилучення і викупу земельних ділянок.
5. Узгодження регіональних і місцевих схем формування екомережі із Зведеною схемою формування екомережі України, поєднання її із Всеєвропейською схемою формування екомережі та із затвердженою проектною документацією з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів, визначення перспективних напрямів забезпечення збереження та невиснажливого використання цінних ландшафтів та інших природних комплексів, об'єктів і територій.

Проектування екомережі здійснюється шляхом розроблення регіональних схем формування екомережі Автономної Республіки Крим та областей, а також місцевих схем формування екомережі районів населених пунктів та інших територій України. Регіональні та місцеві схеми формування екомережі затверджуються відповідними радами після їх

<sup>14</sup> Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 07.02.2002 № 3059-III // Офіційний вісник України. — 2002. — № 10. — Ст. 146.

погодження із обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями<sup>15</sup>.

Проте цей механізм є загальним для всіх структурних елементів екомережі. Єдиного спеціального порядку віднесення земельної ділянки до рекреаційної зони на сьогоднішній момент в Україні не існує. Більше того, норми спеціального законодавства встановлюють спеціальні умови віднесення окремих територій до земель рекреаційного призначення, відмінні від зазначених вище. Наприклад, у Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 року № 733 зазначається інший механізм віднесення лісів до відповідних категорій, зокрема категорії рекреаційно-оздоровчих лісів. Цей механізм відмінний, серед іншого, суб'єктами розгляду та прийняття рішення про виділення.

Можна зробити висновок, що законодавство України містить ієрархічну колізію у питанні порядку віднесення земель до рекреаційних зон. Ієрархічна (субординаційна) колізія — виникає унаслідок введення в дію суперечних один одному нормативно-правових актів з того ж самого питання різними ієрархічно супідрядними державними органами. Правилком подолання цієї колізії слугує принцип: у разі розбіжностей нормативно-правових актів з того ж самого питання застосовуються норми того акта, що має більш високу юридичну силу<sup>16</sup>.

Проблемним моментом є те, що на сьогоднішній момент дане питання здебільшого регулюється підзаконними нормативними актами, а на законодавчому рівні механізм виписано настільки загально, що не дає можливості реально здійснити виділення рекреаційних зон. В такому випадку, пропонується внести зміни і на законодавчому рівні прописати особливості віднесення земельних ділянок саме до рекреаційних зон.

Щодо зміни цільового призначення земель рекреаційного призначення, то на даний момент в Україні діє мораторій, який встановлюється Законом України «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах». Цей Закон встановлює заборону строком на п'ять років на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення незалежно від форми власності в містах та інших населених пунктах, а

<sup>15</sup> Закон України «Про екологічну мережу України» від 24.06.2004 № 1864-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004 р. — № 45. — Ст. 1841.

<sup>16</sup> Скакун О. Ф. Колізії в законодавстві, способи їх переборення. Нормативно-правова конкуренція, і типові способи її вирішення. Теорія держави і права // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/70153-10-kolz-v-zakonodavstv-sposobi-h-pereborennya-normativno-pravova-konkurentsya-tipov-sposobi-virshennya.html>.

саме: земельних ділянок зелених зон і зелених насаджень та земельних ділянок об'єктів фізичної культури і спорту. Проте, на нашу думку, цей Закон, обмежуючи дію мораторію лише вказаними земельними ділянками, створює можливість для зловживань. Так, сьогодні існує ситуація, коли особи змінюють цільове призначення земель рекреаційного призначення, на які не поширюється мораторій, для власної вигоди, тим самим, порушуючи права громадян. Ми вважаємо за доцільне внести зміни до вказаного вище Закону, подовживши термін дії мораторію і розширивши категорію земельних ділянок, на які він поширюється<sup>17</sup>.

Окрім національного законодавства існує ряд міжнародно-правових договорів України, які є основою міжнародного співробітництва в галузі туризму, для здійснення якого існують рекреаційні зони. Це, наприклад, Манільська декларація з світового туризму, прийнята всесвітньою конференцією з туризму, що проходила в Манілі (Філіппіни) з 27 вересня по 10 жовтня 1980 року; Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних Націй, яку склали й схвалили лідери світового туризму з державного та приватного секторів, що була затверджена резолюцією 55/2 Генеральної Асамблеї від 8 вересня 2000 р. та Гаазька декларація з туризму прийнята 14 квітня 1989 року на міжпарламентській конференції з туризму, що проходила в Гаазі (Нідерланди) з 10 по 14 квітня 1989 року.

Стосовно останньої, то вона є інструментом міжнародного співробітництва і партнерства, об'єднання народів і чинником, що сприяє розвитку індивідуального й колективного туризму. Головні положення Гаазької декларації зводяться до того, що: туризм є формою проведення вільного часу. Туризм — ефективний засіб сприяння соціально-економічному зростанню країни. Природне, культурне і людське середовище — основна умова розвитку туризму. Туризм має гуманний характер. Кожна людина має право на вільні подорожі. Спрощення формальностей подорожування — основа розвитку туризму. Безпека і захист туристів, повага їхньої гідності — найважливіші умови розвитку туризму. Держави повинні вживати заходів у боротьбі з тероризмом, удосконалювати якість туристських послуг, планувати розвиток туристської інфраструктури. Парламенти, уряди, державні та приватні організації, асоціації й установи, що відповідають за туристську діяльність, професіоналів у галузі туризму, а також самі туристи мають ретельно враховувати принципи Гаазької декларації і постійно керуватися ними у своїй роботі<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Закон України «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах» від 17.03.2011 № 3159-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011 р. — № 40. — Ст. 400.

<sup>18</sup> Гаазька декларація Міжпарламентської конференції по туризму від 14.04.1989 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_904](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_904).

Також самостійною складовою туристичного законодавства України є двосторонні та багатосторонні міжнародні угоди, стороною яких є Україна. До них, насамперед, варто віднести Договір про співробітництво в галузі туризму, що підписаний в рамках СНД 23 грудня 1993 року, а також двосторонні угоди з Індією (27.03.1992 р.), Грузією (13.04.1993 р.), Великим Герцогством Люксембург (12.02.1994.р.), Туреччиною (30.05.1994 р.), Тунісом (07.04.1995 р.), Російською Федерацією (16.07 1999 р.), Вірменією (11.12.1999 р.)<sup>19</sup>.

На особливу увагу заслуговує міжнародний договір, учасниками якого є сім країн Центральної та Східної Європи (Чехія, Угорщина, Польща, Румунія, Сербія, Словаччина та Україна), Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат від 22.05.2003 (Карпатська Конвенція). Даний нормативний акт, визначаючи, що Карпати є важливою частиною екологічного, економічного, культурного, рекреаційного довкілля та середовища існування у серці Європи, спільного для багатьох народів та країн, встановлює обов'язки учасників Конвенції щодо збереження та сталого використання біологічного та ландшафтного різноманіття. Велике значення надається сприянню сталого туризму в Карпатах, який приносить користь для місцевого населення та базується на неповторній природі, ландшафтах та культурній спадщині Карпат. Учасники Конвенції зобов'язані проводити політику, спрямовану на сприяння транскордонній співпраці для підтримки розвитку сталого туризму, розробляючи координовані або спільні плани управління транскордонними чи прикордонними природоохоронними територіями та іншими об'єктами, що становлять інтерес для туризму<sup>20</sup>.

Щодо безпосередньо правового режиму, то правовий режим земель рекреаційного призначення — це встановлений законодавством порядок використання та охорони земель, що визначає права, обов'язки, обтяження прав і обмеження видів господарської діяльності титульних власників земельних ділянок і третіх осіб з метою організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів.

Стаття 52 ЗК України зазначає, що землі рекреаційного призначення можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Це істотна новела законодавства, якщо врахувати, що ст. 4 ЗК 1992 р. забороняла передачу цих земель у приватну власність. Оскільки приватні власники можуть створювати будинки відпочинку, туристичні комплекси, ігрові центри, розважальні й інші рекреаційні об'єкти, законодавче закріплення їх

<sup>19</sup> Ващишин М. Правове регулювання туристичної діяльності: навч.-метод. посібник / М. Ващишин. — Л.: ПП Сорока Т. Б., 2014. — 79 с.

<sup>20</sup> Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат від 22.05.2003 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998\\_164](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_164).

права на приватну власність на землі рекреаційного призначення є цілком виправданим. Проте треба мати на увазі, що згідно з п. «а» ч. 4 ст. 83 ЗК землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари тощо) не можуть передаватися з комунальної у приватну власність, що означає заборону приватизації цих земель. Однак вони можуть знаходитись у приватній власності у тому разі, коли відповідні рекреаційні об'єкти створюються на землях приватної власності без їхнього вилучення (викупу).

Щодо земель загального користування дачного кооперативу, то вони безоплатно передаються йому у власність за клопотанням вищого органу управління кооперативу до відповідного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування на підставі документації із землеустрою, за якою здійснювалося формування земельних ділянок або технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості). До земель загального користування дачного кооперативу належать земельні ділянки, зайняті захисними смугами, дорогами, проїздами, будівлями і спорудами загального користування.

Використання земель рекреаційного призначення відповідно до ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» може бути загальним і спеціальним. Так, громадянам гарантується право загального використання природних ресурсів для задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних, матеріальних тощо) безоплатно, без закріплення цих ресурсів за окремими особами та надання відповідних дозволів за винятком обмежень, передбачених законодавством України. При цьому можуть бути встановлені збори за надання рекреаційних послуг. Загальне користування такими землями — це користування парками, скверами, бульварами у населених пунктах; користування водами в оздоровчих цілях у місцях, що створюються місцевими радами згідно ст. 64 Водного кодексу України; користування сприятливим кліматом<sup>21</sup>.

У порядку спеціального використання природних ресурсів громадянам, підприємствам, установам і організаціям надаються у володіння, користування або в оренду природні ресурси на підставі відповідних дозволів, зареєстрованих у встановленому порядку, за плату для здійснення виробничої й іншої діяльності. Земельні ділянки рекреаційного призначення мають змішаний (подвійний) правовий режим, що характеризується порядком закріплення їх за визначеними законом суб'єктами (власниками, землекористувачами) та можливим використанням на праві загального користування.

<sup>21</sup> М. Скляр. Про особливості використання земель рекреаційного призначення // Підприємство, Господарство і Право. — № 10. — 56 с.

Правовий режим використання конкретної земельної ділянки рекреаційного призначення характеризується накладенням трьох складових:

1. Загальних вимог законодавства до всіх земель цієї категорії (загальний правовий режим земель рекреаційного призначення).
2. Спеціальних вимог законодавства для певного виду земель рекреаційного призначення (спеціальний правовий режим земель рекреаційного призначення).
3. Вимог, передбачених відповідним проектом землеустрою для конкретної земельної ділянки рекреаційного призначення<sup>22</sup>.

Єдине спеціальне регулювання правового режиму рекреаційних зон, порядку їх створення та діяльності в них на сьогодні в законодавстві України відсутнє. Загальне правило, встановлене в ст. 63 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає, що на території рекреаційних зон забороняються:

- господарська та інша діяльність, що негативно впливає на навколишнє природне середовище або може перешкодити використанню їх за цільовим призначенням;
- зміни природного ландшафту та проведення інших дій, що суперечать використанню цих зон за прямим призначенням.

Режим використання цих територій визначається Верховною Радою Республіки Крим, місцевими радами відповідно до законодавства України.

Стаття 52 ЗК України практично дублює цю норму, вказуючи, що на землях рекреаційного призначення забороняється діяльність, що перешкоджає або може перешкоджати використанню їх за призначенням, а також негативно впливає або може вплинути на природний стан цих земель.

Стосовно спеціальних вимог законодавства для певного виду земель, то для визначення особливостей їх використання потрібно звернутися до спеціального законодавства. Так, ЛК України встановлює, що використання корисних властивостей лісів для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей та проведення науково-дослідних робіт здійснюється з урахуванням вимог щодо збереження лісового середовища і природних ландшафтів з додержанням правил архітектурного планування приміських зон і санітарних вимог. У лісах, що використовуються для відпочинку, лісокористувачі повинні здійснювати роботи щодо їх благоустрою.

Водний Кодекс України у свою чергу встановлює, що місця користування водами в оздоровчих, рекреаційних та спортивних цілях встановлюються

<sup>22</sup> Герасимчук К. Є. Поняття та правовий режим земель рекреаційного призначення // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://myzvuk.com/II\\_NET\\_conferen/gerasimchuk.pdf](http://myzvuk.com/II_NET_conferen/gerasimchuk.pdf).

відповідними радами у порядку, встановленому законодавством. Користування водними об'єктами в оздоровчих, *рекреаційних* та спортивних цілях у порядку загального водокористування може бути заборонено або обмежено відповідно до статті 45 цього Кодексу. Це, наприклад, у випадках маловоддя, загрози виникнення епідемій та епізоотій, а також в інших передбачених законодавством випадках<sup>23</sup>.

Також значну кількість норм, що встановлюють вимоги до організації ландшафтно-рекреаційних територій містять Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів, затверджених наказом МОЗ України від 19.06.1996 р.

Серед них найважливішими, на нашу думку, є наступні. При проектуванні нових і розширенні існуючих населених пунктів необхідно передбачати рівномірне і безперервне озеленення території з максимальним збереженням і використанням існуючих зелених насаджень. Забороняється будівництво, реконструкція і розширення об'єктів за рахунок території парків, водних акваторій і т.ін.

Рівень озеленення території житлової забудови повинен бути не менше 40 %, промпідприємств — 30 %, ділянок шкіл і дитячих дошкільних закладів — 80 %, лікарень — не менше 60 %.

Дерева, що висаджуються біля будинків, не повинні перешкоджати інсоляції і освітленості житлових і громадських будівель відповідно до гігієнічних норм. Забороняється застосовувати для озеленення вулиць фруктові дерева і чагарники, що потребують обробки отрутохімікатами.

Бульвари і пішохідні алеї розташовують поза транспортними магістралями в напрямку масових потоків руху пішоходів, обладнують майданчиками для короткочасного відпочинку.

Парки, сади, бульвари і сквери повинні мати водопровід, каналізацію, водостоки, освітлення, а також господарські приміщення.

Вибір території для організації позаміського відпочинку населення потрібно проводити на основі оцінки природно-кліматичних умов, стану навколишнього середовища (забруднення атмосферного повітря, водоймищ, ґрунту, шум і т. ін.) та інженерно-геологічних показників (заболоченість, зсуви, яри і т. ін.). Організація позаміських рекреаційних зон повинна забезпечувати зонування території для розміщення закладів з урахуванням тривалості та виду відпочинку, а також віку відпочиваючих.

Зони позаміського короткочасного відпочинку повинні розміщуватися від центра міста на відстані, що забезпечує транспортну доступність не більше 1,5 години. Відкриті водоймища повинні мати радіаційно-гігієнічний

<sup>23</sup> Водний кодекс України від 06.06.1995 № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995 р. — № 24. — Ст. 189.

паспорт, котрий оформляється санепідслужбою району, на території якого знаходиться водоймище.

Зона рекреації повинна бути розміщена за межами санітарно-захисних зон промідприємств, з навітряного боку відносно джерел забруднення навколишнього середовища, джерел шуму та елекромагнітного випромінювання. Зону рекреації слід віддаляти на максимально можливу відстань від портів і портових споруд, шлюзів, гідроелектростанцій, місць скидання стічних вод, стійбищ, водопою худоби та інших джерел забруднення.

При розміщенні і організації рекреаційних територій необхідно враховувати наявність і потужність джерел водопостачання, можливість будівництва систем каналізації і умови випускання стічних вод.

У населених пунктах, розташованих в прибережній зоні басейнів Чорного і Азовського морів, берегова смуга шириною 100 м повинна використовуватись як зона відпочинку населення, всі види будівництва, які не мають безпосереднього відношення до рекреаційної діяльності, забороняються. Спеціальні види будівництва повинні бути погоджені з Міністерством охорони здоров'я і Мінприроди України.

У чинному законодавстві можна також віднайти фрагментарні розпошені норми, які встановлюють додаткові обмеження на використання земель рекреаційного призначення з метою їхнього підвищеної охорони. Так, ч. 1 ст. 13 ЗУ «Про пестициди та агрохімікати» забороняє застосування на цих землях пестицидів<sup>24</sup>, ч. 2 ст. 45 ЗУ «Про нафту і газ» вимагає проведення обов'язкової екологічної експертизи проектів проведення геологорозвідувальних робіт на землях рекреаційного призначення тощо<sup>25</sup>.

Останньою складовою правового режиму рекреаційних зон є те, що він у багатьох випадках визначається локальними землевпорядними і проектними актами, а тому має певну специфіку при встановленні для кожної конкретної земельної ділянки. Цей режим багато в чому визначається ініціаторами створення рекреаційних зон чи об'єктів рекреації у проектах організації останніх. За необхідності власники земель рекреаційного призначення можуть доручати землевпорядним організаціям розроблення проектів внутрішньогосподарського устрою земельних ділянок. Згідно з ЗК України такі проекти підлягають затвердженню власниками земель рекреаційного призначення і державній землевпорядній експертизі. Проекти внутрішньогосподарського устрою земельних ділянок рекреаційного призначення можуть передбачати їх функціональне зонування з виділенням

<sup>24</sup> Закон України «Про пестициди і агрохімікати» від 02.03.1995 № 86/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995 р. — № 14. — Ст. 91.

<sup>25</sup> Закон України «Про нафту і газ» від 12.07.2001 № 2665-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001 р. — № 50. — Ст. 262.



зон особливої охорони, пізнавальних зон, зон короткострокового відпочинку, обслуговування відвідувачів, господарського призначення та інших зон, передбачених проектами землеустрою<sup>26</sup>.

Важливим елементом правового режиму рекреаційних зон є відповідальність за порушення правил щодо їх використання та охорони. На сьогоднішній момент, чинне законодавство України не містить спеціальних норм з даного питання, що є одним з його недоліків, проте є ряд загальних норм, застосування яких можливе у випадках порушення законодавства про землі рекреаційного призначення. Велику частину вказаних порушень можна звести до правопорушень земельного, водного, лісового законодавства і законодавства про природно-заповідний фонд України.

Порушення законодавства про охорону та використання земель рекреаційного призначення тягне за собою адміністративну, кримінальну і цивільну відповідальність. До таких порушень належать псування, пошкодження, знищення природних рекреаційних ресурсів, порушення інших вимог щодо використання і охорони земель рекреаційного призначення, нецільове використання земель рекреаційного призначення<sup>27</sup>.

У ЗК України містяться норми, які стосуються використання земель не за цільовим призначенням, що відноситься і до рекреаційних зон. Земельні публічно-правові наслідки нецільового використання земель викладені в статтях 141, 143 ЗК України і полягають у припиненні права користування земельною ділянкою, або ж примусовому припиненні прав на землю.

Адміністративна відповідальність за порушення режиму охорони та використання земель рекреаційного призначення настає в таких випадках: у разі використання земель рекреаційного призначення не за цільовим призначенням; невиконання природоохоронного режиму використання земель рекреаційного призначення; розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан цих земель (ст. 53); самовільне зайняття земель рекреаційного призначення (ст. 53-1); псування і забруднення земель рекреаційного призначення (ст. 52); незаконна порубка та пошкодження лісових культур і молодняку (ст. 65); пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою, шкідливими викидами, відходами й покидьками (ст. 72); порушення порядку здійснення викиду забруднюючих речовин в атмосферу або вплив на неї фізичних і біологічних факторів (ст. 78); знищення чи пошкодження

<sup>26</sup> Екологічне право: Підручник. Особлива частина / За ред. В.І. Андрейцева. — К., 2001. — 113 с.

<sup>27</sup> Палій Н. І. Відповідальність за порушення законодавчих вимог щодо використання та охорони земель рекреаційного призначення // [Електронний ресурс]. — Режим: <http://www.apdp.in.ua/v46/55.pdf>.

зелених насаджень або інших об'єктів озеленення населених пунктів (ст. 153) Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>28</sup>.

Кримінальна відповідальність за порушення режиму охорони та використання земель рекреаційного призначення настає при псуванні, знищенні природних комплексів, пошкодженні земель рекреаційного призначення та передбачається VIII розділом Кримінального кодексу України (далі — КК України) — злочини проти довкілля. Зокрема, стаття 239 КК України встановлює відповідальність за забруднення або псування земель речовинами, відходами чи іншими матеріалами, шкідливими для життя, здоров'я людей або довкілля, внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля<sup>29</sup>.

При порушенні законодавства про охорону та використання земель рекреаційного призначення передбачена також цивільно-правова відповідальність. Вона пов'язана із спричиненням шкоди землям рекреаційного призначення. Зазначена шкода підлягає компенсації в розмірах і порядку, встановлених законодавством України залежно від виду шкоди та об'єкта посягання. Так, якщо рекреаційна зона створена у межах об'єктів природно-заповідного фонду, то відповідно до ст. 65 Закону «Про природно-заповідний фонд», розміри шкоди визначаються на основі кадастрової еколого-економічної оцінки включених до його складу рекреаційних зон, яка проводиться відповідно до вимог вищезгаданого закону і спеціальних такс, що їх затверджує Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України постановою від 24 липня 2013 р. № 541 затвердив такси для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій і об'єктів природно-заповідного фонду<sup>30</sup>.

Встановлення відповідальності за порушення правового режиму рекреаційних зон є обов'язком держави в процесі забезпечення прав громадян на дозвілля і відпочинок, на збереження й поліпшення їхнього здоров'я, на задоволення їхніх духовних і культурних потреб.

Отже, підсумовуючи все вищесказане, можна зробити такі висновки:

1. Термін «рекреаційні зони» за своїм змістом практично співпадає із терміном «землі рекреаційного призначення» і є землями, які викорис-

<sup>28</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1-212-21) від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984 р. — № 51. — Ст. 1122.

<sup>29</sup> Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001 р. — № 25. — Ст. 13.

<sup>30</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд» від 24.07.2013 № 541 // Офіційний вісник України. — 2013 р. — № 63. — Ст. 2286.

товуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів.

2. Особливості правового режиму земель рекреаційного призначення залежать від місця їх розташування, виду природних об'єктів на них та виду об'єкта, визначеного як рекреаційний.
3. Рекреаційні зони як юридичне поняття є комплексним, тому їх правовий режим визначено в еколого-правових нормах різних законів, це, зокрема, Земельний кодекс України, Лісовий кодекс України, Водний кодекс України, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про природно-заповідний фонд України» та іншими нормативними актами.
4. Окрім національного законодавства існує ряд міжнародно-правових договорів України, які є основою міжнародного співробітництва в галузі туризму, для здійснення якого існують рекреаційні зони.
5. Оскільки рекреаційні зони здійснюють позитивний вплив на здоров'я населення та на економічну ситуацію України завдяки міжнародному та внутрішньому туризму, то ми вважаємо, що доцільним є збільшення території рекреаційних зон. Для цього необхідно внести зміни до чинного законодавства щодо вдосконалення механізму вилучення відповідних земель і надання їм статусу земель рекреаційного призначення. Також важливо розшити дію мораторію щодо зміни цільового призначення існуючих земель рекреаційного призначення, з метою уникнення незаконних зловживань.
6. З урахуванням різновидів земель рекреаційного призначення можна виділити такі особливості цих земель та їхнього правового режиму: наявність загальної, основної мети, властивої всім видам земель рекреаційного призначення; різноманітність функцій, для виконання яких призначені землі цієї категорії; консервативний характер правового режиму, що виражається в забороні або обмеженні господарської діяльності на землях рекреаційного призначення.
7. За порушення правового режиму рекреаційних зон настає відповідальність, передбачена законодавством України.

*Список використаної літератури*

1. Бобкова А. Про поняття природних рекреаційних ресурсів // Право України. — 2000. — № 5. — С. 53–54.
2. Ващишин М. Правове регулювання туристичної діяльності: навч.-метод. посібник / М. Ващишин. — Л.: ПП Сорока Т. Б., 2014. — 168 с.
3. Водний кодекс України від 06.06.1995 № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995 р. — № 24. — Ст. 189.
4. Гаазька декларація Міжпарламентської конференції по туризму від 14.04.1989 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_904](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_904).
5. Герасимчук К. Є. Поняття та правовий режим земель рекреаційного призначення // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://myzvk.com/II\\_NET\\_conferen/gerasimchuk.pdf](http://myzvk.com/II_NET_conferen/gerasimchuk.pdf).
6. Екологічне право: Підручник. Особлива частина/ За ред. В. І. Андрейцева. — К., 2001. — 508 с.
7. Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 07.02.2002 № 3059-III // Офіційний вісник України. — 2002. — № 10. — Ст. 146.
8. Закон України «Про екологічну мережу України» від 24.06.2004 № 1864-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004 р. — № 45. — Ст. 1841.
9. Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13.10.1992 № 2673-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992 р. — № 50. — Ст. 676.
10. Закон України «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах» від 17.03.2011 № 3159-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011 р. — № 40. — Ст. 400.
11. Закон України «Про нафту і газ» від 12.07.2001 № 2665-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001 р. — № 50. — Ст. 262.
12. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991 р. — № 41. — Ст. 546.
13. Закон України «Про пестициди і агрохімікати» від 02.03.1995 № 86/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995 р. — № 14. — Ст. 91.
14. Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992 № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992 р. — № 34. — Ст. 502.
15. Закон України «Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортіполіс Трускавець»» від 18.03.1999 № 514-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999 р. — № 18. — Ст. 139.
16. Закон України «Про туризм» від 15.09.1995 № 324/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995 р. — № 31. — Ст. 241.
17. Закон України «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 № 3808-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1994 р. — № 14. — Ст. 80.

18. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002 р. — № 3. — Ст. 27.
19. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1-212-21) від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984 р. — № 51. — Ст. 1122.
20. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001 р. — № 25. — Ст. 131.
21. Лісова Т. В. Землі рекреаційного призначення та їх використання // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/5826/1/Lisova\\_69-71.pdf](http://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/5826/1/Lisova_69-71.pdf).
22. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1994 р. — № 17. — Ст. 99.
23. М. Скляр. Про особливості використання земель рекреаційного призначення // Підприємство, Господарство і Право. — № 10. — 56 с.
24. Наказ Міністерства охорони здоров'я України Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів від 19.06.1996 № 173 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0379-96/page>.
25. Наказ Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України» від 10.04.2006 № 105 // Офіційний вісник України. — 2006 р. — № 31. — Ст. 2276.
26. Палій Н. І. Відповідальність за порушення законодавчих вимог щодо використання та охорони земель рекреаційного призначення // [Електронний ресурс]. — Режим: <http://www.apdr.in.ua/v46/55.pdf>.
27. Порядок про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. № 733 // Офіційний вісник України. — 2007 р. — № 37. — Ст. 1483.
28. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд» від 24.07.2013 № 541 // Офіційний вісник України. — 2013 р. — № 63. — Ст. 2286.
29. Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат від 22.05.2003 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998\\_164](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_164).
30. Скакун О. Ф. Колізії в законодавстві, способи їх переборення. Нормативно-правова конкуренція, і типові способи її вирішення. Теорія держави і права // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/70153-10-kolz-v-zakonodavstv-sposobi-h-pereborennya-normativno-pravova-konkurentsya-tipov-sposobi-virshennya.html>.

## 1.2. Правовий режим земель оздоровчого призначення

Ст. 49 Конституції України проголошує, що кожен громадянин має право на охорону здоров'я. Задля реалізації даного права кожен має право користуватися корисними властивостями землі і надр України, які є унікальними за своїм лікувальним потенціалом і природним багатством. Землі оздоровчого призначення є особливо цінними, адже йде мова про здоров'я нації, здоров'я теперішнього і майбутніх поколінь. І саме тому держава, реалізуючи права людини, повинна забезпечувати особливу охорону даних земель і здійснювати підвищений контроль та нагляд за їх раціональним використанням, сприяти відновленню природних лікувальних ресурсів лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів. Актуальність теми дослідження зумовлена проблемами численних порушень законодавства, нераціонального використання земель оздоровчого призначення, недосконалістю законодавства України, яке регулює земельні та екологічні відносини в цій сфері.

Відповідно до ст. 47 Земельного кодексу України до земель оздоровчого призначення належать землі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватись для профілактики захворювань і лікування людей<sup>31</sup>.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища»<sup>32</sup> визначається поняття «земель оздоровчого призначення» і курортних, і лікувально-оздоровчих зон, які мають виражені природні лікувальні фактори: мінеральні джерела, кліматичні та інші умови, сприятливі для лікування і оздоровлення людей.

Землі оздоровчого призначення це, зокрема, курорти, лікувально-оздоровчі місцевості та інші подібні території. Причому потрібно зазначити, що лікувальні властивості мають, як правило, не самі землі, а розташовані на них інші лікувальні ресурси. Правове регулювання курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей в Україні здійснюється Законом України «Про курорти»<sup>33</sup>. Згідно з законом до природних лікувальних ресурсів належать мінеральні і термальні води, лікувальні грязі та озокерит, ропа лиманів та озер, морська вода, інші природні об'єкти і комплекси із сприятливими для лікування кліматичними умовами, придатні для використання з

<sup>31</sup> Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

<sup>32</sup> Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

<sup>33</sup> Про курорти : Закон України від 5 жовтня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000.

метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань. Природні лікувальні ресурси поділяються на особливо цінні та унікальні і загальнопоширені.

Під курортом розуміється освоєна природна територія на землях оздоровчого призначення, яка має природні лікувальні ресурси, необхідні для їхньої експлуатації будівлі й споруди з об'єктами інфраструктури, використовується з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації і підлягає особливій охороні. Залежно від характеру природних лікувальних ресурсів курорти України поділяються на курорти державного та місцевого значення.

До курортів державного значення належать природні території, які мають особливо цінні та унікальні природні лікувальні ресурси і використовуються з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань (особливо цінними та унікальними є лікувальні ресурси, що рідко (не часто) зустрічаються на території України, мають обмежене поширення або невеликі запаси в родовищах і є особливо сприятливими та ефективними для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань).

До курортів місцевого значення відносять території, які мають загальнопоширені природні лікувальні ресурси і використовуються з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань (загальнопоширеними є лікувальні ресурси, що зустрічаються в різних регіонах України, мають значні запаси й придатні для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань).

Під лікувально-оздоровчою місцевістю розуміється територія, яка має мінеральні й термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропу лиманів і озер, кліматичні та інші природні умови, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Правові режими курорту і лікувально-оздоровчої місцевості мають загальні риси, але разом з тим відрізняються один від одного. Курорт відрізняється від лікувально-оздоровчої місцевості тим, що на його території розміщено об'єкти інфраструктури, що дозволяють повною мірою використовувати природні лікувальні ресурси. Лікувально-оздоровча місцевість становить собою територію, що володіє рядом елементів природного походження, комплекс яких утворює особливе природне явище. Для того, щоб лікувально-оздоровча місцевість могла бути визнана курортом, вона повинна володіти якісними особливостями природного походження, які роблять її придатною для використання в лікувальних цілях завдяки наявності лікувальних властивостей. Крім того, курортом є лише така місцевість, яка оголошена курортом відповідним юридичним

актом, і на яку в силу цього поширюється відповідний правовий режим, встановлений законодавством<sup>34</sup>.

Однак, хоч і Закон України «Про курорти» закріплює визначення «лікувально-оздоровчої місцевості», взагалі не врегульованими залишаються відносини, пов'язані з їхнім створенням та функціонуванням.

До того ж відповідне законодавство містить нечітке визначення основних понять. В. І. Андрейцев зазначав, що найбільш поширеними є навмисні колізії термінологічного характеру, що є відображенням суб'єктивізму деяких розробників<sup>35</sup>. Такі колізії простежуються і в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», де відбулась підміна понять через вжиття термінів «курортні» і «лікувально-оздоровчі зони». Думки науковців у цьому випадку розділилися: дослідник А. Г. Бобкова виділяє три поняття: курорти, курортні зони і лікувально-оздоровчі зони<sup>36</sup>. Під курортами вона розуміє місцевості, що мають природні лікувальні ресурси і фактори, мінеральні джерела, запаси грязі, кліматичні та інші умови, придатні для лікування та профілактики захворювань. Вчена розмежовує поняття курортної та лікувально-оздоровчої зони, співвідносить поняття курорту та курортної зони як цілого та частини, визначаючи, що лише курортні зони знаходяться на землях оздоровчого призначення. А. П. Гетьман, М. В. Шульга ототожнюють поняття курорту та курортної зони, лікувально-оздоровчої зони та лікувально-оздоровчої місцевості<sup>37</sup>.

Варто зауважити, що вживання у законодавстві уніфікованого поняття земель оздоровчого призначення є надзвичайно важливим. Погоджуємося з автором С. Гнаткович, який наводить ширше, аніж законодавець, визначення: землі оздоровчого призначення — це самостійна категорія земель із спеціальним правовим режимом використання, яка характеризується освоєною або неосвоєною природною територією, містить природні

<sup>34</sup> Булах І. Г. Правове регулювання використання та охорони земель оздоровчого призначення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / І. Г. Булах. — Донецьк, 2010. — 19 с.

<sup>35</sup> Андрейцев В. І. Проблемы гармонизации экологического законодательства / В. І. Андрейцев // Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы ; под общ. ред. Е. Б. Кубко, В. В. Цветкова. — К. : Юринком Интер, 2003. — 528 с.

<sup>36</sup> Екологічне право України ; за ред. В. К. Попова та А. П. Гетьмана. — Х., 2001. — С. 350–357.

<sup>37</sup> Гетьман А. П. Екологічне право України : підручник / А. П. Гетьман, М. В. Шульга. — Харків : Право, 2005 // Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://ebk.net.ua/Book/law/getman\\_ekopu/zmist.htm](http://ebk.net.ua/Book/law/getman_ekopu/zmist.htm).



лікувальні ресурси, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань<sup>38</sup>.

Основні положення правового регулювання земель оздоровчого призначення закріплює Конституція України, адже відповідно до статей 3, 49 та 50 Конституції України<sup>39</sup>, кожна людина має право на охорону здоров'я та екологічно безпечне життя, які визнаються найвищою соціальною цінністю та гарантуються державою. Законодавство про землі оздоровчого призначення складається з нормативно-правових актів земельного законодавства та нормативно-правових актів законодавства про діяльність курортів. Основними актами, які регулюють відносини щодо охорони та використання цієї категорії земель є Земельний кодекс України, закони України «Про курорти», «Про охорону навколишнього природного середовища», постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. «Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою з організації та встановлення меж територій природно-заповідного фонду, іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення»<sup>40</sup> та інші нормативно-правові акти.

Суттєве значення для встановлення режиму санітарної охорони курортів має й інше законодавство України, зокрема, водне, яке закріплює спеціальний порядок користування водними об'єктами для лікувальних, курортних і оздоровчих цілей<sup>41</sup>. У ст. 62 Водного кодексу України<sup>42</sup> визначено, що водні об'єкти, які мають природні лікувальні властивості, належать до категорії лікувальних, якщо їх включено до спеціального переліку, який затверджено відповідною Постановою Кабінету Міністрів України (відповідно до «Переліку водних об'єктів, що відносяться до категорії лікувальних», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України 11 грудня 1996 року № 1499, такими об'єктами, зокрема на території Львівської області є Східницьке, Немирівське, Моршинське, Трускавецьке та інші

<sup>38</sup> Правове визначення земель оздоровчого призначення [Електронний ресурс] / С. Гнаткович // Вісник Львівського національного аграрного університету. Сер.: Економіка АПК. — 2013. — № 20(2). — С. 76–79. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnau\\_econ\\_2013\\_20\(2\)\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnau_econ_2013_20(2)_17).

<sup>39</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

<sup>40</sup> Офіційний вісник України. — 2004. — № 34. — Ст. 2261.

<sup>41</sup> Федорович І. Правовий режим округів і зон санітарної охорони курортів / І. Федорович // Вісник Львівського університету. Сер.: Юридична. — 2013. — Вип. 57. — С. 279–286. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu\\_yu\\_2013\\_57\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2013_57_37).

<sup>42</sup> Водний кодекс України: введ. в дію Постановою Верховної Ради України від 6 черв. 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2008. — № 5–6. — Ст. 78.

родовища.)<sup>43</sup>. У ст. 104 цього ж Кодексу передбачено, що охорона водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних, здійснюється в порядку, встановленому для санітарної охорони курортів.

Також на особливу увагу заслуговує питання співвідношення законодавства про курорти та містобудівного законодавства. Це пов'язано з тим, що курорти переважно розташовані в межах населених пунктів (міст) у зв'язку з необхідністю використання міських комунікацій.<sup>44</sup> Якщо курорт становить лише частину населеного пункту (як от Моршин), то за межами території курорту діє правовий режим земель житлової і громадської забудови (населених пунктів) і загальні санітарні норми встановлені законодавством про охорону здоров'я (наприклад, Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»<sup>45</sup>). Якщо ж місто входить до складу курорту (наприклад Трускавець), то на його території діє правовий режим земель житлової і громадської забудови (населених пунктів), за винятком відповідних екологічних, містобудівних та санітарних особливостей та обмежень, які пов'язані з оголошенням цієї території курортом.

Звісно, в таких ситуаціях досить важко забезпечити належну охорону земель курортів та поєднувати правові режими округу санітарної охорони курорту та населеного пункту. В юридичній літературі склалося декілька поглядів на варіанти вирішення даної проблеми: 1) внесення деяких змін та доповнень у законодавство про курорти, дозволивши деякі види господарської діяльності в межах зон округу санітарної охорони курорту; 2) виведення за межі курорту об'єктів, що не відповідають їх статусу, з облаштуванням на їх місці озелених територій; 3) проведення коригування меж курорту (округу його санітарної охорони) з метою вилучення з його складу об'єктів, що не відповідають статусу; 4) перепрофілювання окремих об'єктів з метою організації рекреаційної, культурно-оздоровчої та іншої правомірної діяльності.

Загалом створення курорту в межах населеного пункту веде до встановлення на цій території еколого-правового режиму, що поєднує відповідні екологічні, земельні та містобудівні характеристики. Загальний зміст

<sup>43</sup> Про затвердження переліку водних об'єктів, що відносяться до категорії лікувальних : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1996 р. // Збірник урядових нормативних актів України. — 1997. — № 21. — Ст. 4–12.

<sup>44</sup> Федорович І. Правовий режим округів і зон санітарної охорони курортів / І. Федорович // Вісник Львівського університету. Сер. : Юридична. — 2013. — Вип. 57. — С. 279–286. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu\\_yu\\_2013\\_57\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2013_57_37).

<sup>45</sup> Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. // Відомості Верховної ради України. — 1994. — № 27. — Ст. 218.

такого режиму полягає у встановленні обмежень по забудові (містобудівне законодавство), господарському використанню ресурсів (екологічне законодавство), набуття прав на землю, оборотоздатності земельних ділянок в межах курортів та їх охоронних зон (земельне законодавство)<sup>46</sup>.

Правовий режим земель оздоровчого призначення характеризується суттєвими особливостями, зумовленими наявністю відповідних природних умов, лікувальних факторів на їх території та об'єктів інфраструктури.

Основне цільове призначення земель оздоровчого призначення відповідно до законодавства полягає у їх використанні для забезпечення лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань із використанням природних лікувальних ресурсів. Закон України «Про курорти» називає таку діяльність курортною справою. Курортна справа — це сукупність усіх видів науково-практичної та господарської діяльності, спрямованих на організацію та забезпечення лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань із використанням природних лікувальних ресурсів.

Разом з тим, види діяльності, які охоплюються поняттям «курортна справа», не зводяться лише до власне лікувально-оздоровчого процесу<sup>47</sup>. Як зазначається в Концепції розвитку санаторно-курортної галузі<sup>48</sup>, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2003 р. № 231-р, розвиток інфраструктури курортів (транспорт, зв'язок, комунальне господарство) потребує розв'язання територіальних, соціально-економічних, екологічних проблем і завдань, які пов'язані з розподілом і визначенням пріоритетних напрямів використання природних лікувальних ресурсів і пошуками шляхів збалансування міжгалузевих інтересів, вирішенням питань розміщення курортного, житлового, соціального, інженерно-транспортного, комунального та інших видів будівництва, відтворення культурно-історичної спадщини, охорони та збагачення природного середовища курортів. Отже, на землях оздоровчого призначення дозволяється здійснення і таких видів діяльності, які характерні для цільового призначення інших категорій земель. До них належать будівництво та експлуатація об'єктів транспорту, житлове будівництво,

<sup>46</sup> Анисимов А. П. Актуальные проблемы правового режима земель населенных пунктов в Российской Федерации : монография / А. П. Анисимов. — М. : Юрлитинформ, 2010. — 456 с.

<sup>47</sup> Кулинич П. Ф. Правовий режим земель оздоровчого призначення // Юридичний журнал «Юстиніан». [Електронний ресурс]. — Режим доступу до: <http://justinian.com.ua/article.php?id=2874>. — 2008. — № 2.

<sup>48</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.04.2003 № 231-р «Про схвалення Концепції розвитку санаторно-курортної галузі» // Офіційний вісник України, 08.05.2003, № 17, ст. 785, стор. 122.

будівництво та експлуатація промислових та сільськогосподарських підприємств, розміщення об'єктів рекреації, природно-заповідного фонду та історико-культурної спадщини.

Багатоманітність видів діяльності, які дозволяються здійснювати на землях оздоровчого призначення, обумовлена тим, що переважна більшість курортів України розташовані в межах населених пунктів. В зв'язку з цим Кабінет Міністрів України постановою від 28 грудня 1996 р. № 1576 затвердив перелік населених пунктів, віднесених до курортних<sup>49</sup>, який включав 259 населених пунктів нашої країни.

Основною правовою передумовою для віднесення тих чи інших територій до земель оздоровчого призначення є виявлення на них відповідних природних лікувальних ресурсів у встановленому законом порядку. Як закріплено у ст. 16 Закону України «Про курорти» виявлення природних лікувальних ресурсів здійснюється шляхом проведення комплексних медико-біологічних, кліматологічних, геолого-гідрологічних, курортологічних та інших дослідницьких робіт. Виявлені в результаті їх проведення природні лікувальні ресурси підлягають медико-біологічній оцінці їх якості та цінності Міністерством охорони здоров'я України, на підставі чого визначаються методи використання таких природних лікувальних ресурсів у профілактичних та лікувальних цілях. Потім за результатами геолого-розвідувальних робіт визначаються експлуатаційні запаси родовищ лікувальних підземних мінеральних вод, лікувальних грязей та інших корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів, затверджуються та вносяться до Державного фонду родовищ, корисних копалин України і передаються для використання за призначенням відповідно до законодавства України. Території, на яких виявлені запаси природних лікувальних ресурсів, включаються до складу земель оздоровчого призначення і передаються для використання в оздоровчих цілях<sup>50</sup>.

Відповідно до статті 49 ЗК землі оздоровчого призначення можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності, а порядок використання земель оздоровчого призначення визначається законом.

У законодавстві закріплені певні особливості, що відрізняють порядок надання, вилучення і зміни цільового призначення земель оздоровчого призначення від порядку надання, вилучення і зміни цільового призначення

<sup>49</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1996 № 1576 «Про затвердження переліку населених пунктів, віднесених до курортних» // Урядовий кур'єр, 23.01.1997.

<sup>50</sup> Кулинич П. Ф. Правовий режим земель оздоровчого призначення // Юридичний журнал «Юстиніан». [Електронний ресурс]. — Режим доступу до : <http://justinian.com.ua/article.php?id=2874>. — 2008. — № 2.

земель інших категорій. Характеристикою особливого правового режиму є більш високий владний рівень розпорядницьких дій щодо земельних ділянок оздоровчого призначення. У законодавстві також містяться й положення, які обмежують участь даних земель (навіть у межах їх основного цільового призначення) у цивільному обігу. Зокрема, відповідно до статей 83 і 84 ЗК не можуть передаватися з державної та комунальної власності у приватну власність, якщо інше не передбачено законом, землі під об'єктами оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну й історико-культурну цінність.

Згідно зі ст. 26 Закону України «Про курорти» приватизація санаторно-курортних закладів, що знаходяться на територіях курортів державного значення, використовують природні лікувальні ресурси зазначених територій і на момент прийняття цього Закону перебувають у державній або комунальній власності, забороняється. Крім того, забороняється приватизація спеціальних санаторно-курортних закладів (дитячих, кардіологічних, пульмонологічних, гінекологічних, для лікування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, для лікування хворих на туберкульоз, хворих з травмами і хворобами спинного мозку та хребта), що знаходяться на територіях курортів місцевого значення, використовують природні лікувальні ресурси зазначених територій і на момент прийняття цього Закону перебували у державній або комунальній власності. Тобто, земельні ділянки, на яких розташовані зазначені санаторно-курортні заклади, приватизації не підлягають.

Проте не забороненою, відповідно до закону, є приватизація інших санаторно-курортних закладів, що знаходяться або створюються на територіях курортів місцевого значення і використовують природні лікувальні ресурси зазначених територій і може здійснюватися в порядку, встановленому законами з питань приватизації, за умови збереження профілю об'єктів, що приватизуються.

Одним із змістоутворювальних елементів правового режиму курортів є їхня санітарна охорона, що полягає у встановленні жорстких санітарних обмежень<sup>51</sup>.

Згідно з ч. 1 ст. 48 Земельного кодексу України, на землях оздоровчого призначення забороняється діяльність, яка суперечить їх цільовому призначенню або може негативно вплинути на природні лікувальні властивості цих земель. Ця норма деталізована у чинному законодавстві шляхом встановлення округів санітарної (гірничо-санітарної) охорони курорту.

<sup>51</sup> Федорович І. Правовий режим округів і зон санітарної охорони курортів / І. Федорович // Вісник Львівського університету. Сер. : Юридична. — 2013. — Вип. 57. — С. 279–286. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu\\_yu\\_2013\\_57\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2013_57_37).

Закон України «Про курорти» вказує, що округ санітарної охорони — це територія земної поверхні, зовнішній контур якої збігається з межею курорту. В межах цієї території забороняються будь-які роботи, що призводять до забруднення ґрунту, повітря, води, завдають шкоди лісу, іншим зеленим насадженням, сприяють розвитку ерозійних процесів і негативно впливають на природні лікувальні ресурси, санітарний та екологічний стан природних територій курортів. Для курортів, які використовують родовища корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів (підземні мінеральні води, лікувальні грязі тощо), встановлюються округи гірничо-санітарної охорони.

Правовий режим земель у межах округу санітарної охорони курорту не є однаковим для всіх його частин. Округ санітарної охорони курорту відповідно до ст. 30 Закону України «Про курорти» поділяється на три зони: першу (зону суворого режиму); другу (зону обмежень) та третю (зону спостережень).

Встановлення меж зон санітарної охорони здійснюється в порядку розроблення проектів землеустрою. Закон України «Про курорти» встановлює для кожної зони особливий правовий режим шляхом встановлення обмежень (дозволів, заборон) щодо конкретних видів діяльності.

Перша зона (суворого режиму) охоплює місця виходу на поверхню мінеральних вод, території, на яких розташовані родовища лікувальних грязей, мінеральні озера, лимани, вода яких використовується для лікування, пляжі, а також прибережну смугу моря і прилеглу до пляжів територію завширшки не менш як 100 метрів. Закон України «Про курорти» передбачає створення єдиного округу санітарної охорони, у разі використання пов'язаних між собою родовищ мінеральних ресурсів, суміжних пляжів декількома курортами.

У ст. 31 Закону України «Про курорти» передбачено види діяльності, які заборонені на території першої зони санітарного округу. Зокрема, заборонено користування надрами, не пов'язане з використанням природних лікувальних ресурсів, розорювання земель, провадження будь-якої господарської діяльності, а також інші дії, що впливають або можуть вплинути на розвиток небезпечних геологічних процесів, на природні лікувальні фактори курорту та його екологічний баланс; прокладення кабелів, у тому числі підземних кабелів високої напруги, трубопроводів, інших комунікацій; спорудження будь-яких будівель та інших об'єктів, не пов'язаних з експлуатаційним режимом та охороною природних і лікувальних факторів курорту; скидання дренажно-скидних та стічних вод; влаштування стоянок автомобілів, пунктів їхнього обслуговування (ремонт, миття тощо); влаштування вигребів (накопичувачів) стічних вод, полігонів рідких і твердих відходів, полів фільтрації та інших споруд для приймання

та знешкодження стічних вод і рідких відходів, а також кладовищ і скотомогильників; проїзд автотранспорту, не пов'язаний з обслуговуванням цієї території, використанням родовищ лікувальних ресурсів або природоохоронною діяльністю; постійне і тимчасове проживання громадян (крім осіб, які безпосередньо забезпечують використання лікувальних факторів). На території першої зони дозволяється провадити діяльність, пов'язану з використанням природних лікувальних факторів, на підставі науково обґрунтованих висновків і результатів державної санітарно-гігієнічної та екологічної експертизи виконувати берегоукріплювальні, протишумні, протиобвальні, протикарстові та протиерозійні роботи, будувати хвилерізи, буни та інші гідротехнічні споруди, а також влаштовувати причали.

Друга зона охоплює: територію, з якої відбувається стік поверхневих і ґрунтових вод до місця виходу на поверхню мінеральних вод або до родовища лікувальних грязей, до мінеральних озер та лиманів, місць неглибокої циркуляції мінеральних та прісних вод, які формують мінеральні джерела; природні та штучні сховища мінеральних вод і лікувальних грязей; територію, на якій знаходяться санаторно-курортні заклади та заклади відпочинку і яка призначена для будівництва таких закладів; парки, ліси та інші зелені насадження, використання яких без дотримання вимог природоохоронного законодавства та правил, передбачених для округу санітарної охорони курорту, може призвести до погіршення природних і лікувальних факторів курорту.

У ст. 32 Закону України «Про курорти» перелічено види діяльності, які заборонені на території другої зони санітарного округу. На території другої зони забороняється: будівництво об'єктів і споруд, не пов'язаних з безпосереднім задоволенням потреб місцевого населення та громадян, які прибувають на курорт; проведення гірничих та інших видів робіт, не пов'язаних з безпосереднім упорядкуванням території; спорудження поглинаючих колодязів, створення полів підземної фільтрації; забруднення поверхневих водойм під час здійснення будь-яких видів робіт; влаштування звалищ, гноесховищ, кладовищ, скотомогильників, а також накопичувачів рідких і твердих відходів виробництва, інших відходів, що призводять до забруднення водойм, ґрунту, ґрунтових вод, повітря; розміщення складів пестицидів і мінеральних добрив; здійснення промислової вирубки зелених насаджень, а також будь-яке інше використання земельних ділянок і водойм, що може призвести до погіршення їх природних і лікувальних факторів; скидання у водні об'єкти сміття, стічних, підсланевих і баластних вод, витікання таких вод та інших речовин з транспортних (плавучих) засобів і трубопроводів.

Слід зазначити, що згідно зі ст. 32 Закону усі багатоквартирні будинки в межах другої зони повинні мати водопровід та каналізацію. Туалети

у приватних будинках в обов'язковому порядку мають бути обладнані водонепроникними вигребами. Території тваринницьких ферм асфальтуються і по периметру огорожуються та обладнуються водовідвідними канавами з водонепроникними відстійниками для поверхневих вод. При в'їзді на територію ферм споруджуються капітальні санпропускники з дезінфекційними бар'єрами.

Третя зона охоплює всю сферу формування і споживання гідромінеральних ресурсів, лісові насадження навколо курорту, а також території, господарське використання яких без дотримання встановлених для округу санітарної охорони курорту правил може несприятливо впливати на гідрогеологічний режим родовищ мінеральних вод і лікувальних грязей, ландшафтно-кліматичні умови курорту, на його природні та лікувальні фактори. Аналогічно у ст. 33 Закону України «Про курорти» перелічено ті види діяльності, які заборонені на території третьої зони: будівництво підприємств, установ і організацій, діяльність яких може негативно впливати на ландшафтно-кліматичні умови, стан повітря, ґрунту та вод курорту; спуск на рельєф неочищених промислових та побутових стічних вод, проведення вирубок зелених насаджень (крім санітарних рубок). Слід зазначити, що третя зона є водночас межею округу санітарної охорони курорту і на її території дозволяється проведення видів робіт, які не впливатимуть негативно на лікувальні та природні фактори курорту, не погіршуватимуть його ландшафтно-кліматичних, екологічних і санітарно-гігієнічних умов.

Земельні ділянки в межах округів та зон санітарної охорони курортів використовуються у порядку, визначеному проектом організації використання території та генеральним планом забудови курорту, з дотриманням вимог статей 31–33 Закону України «Про курорти». З метою організації діяльності курортів юридичні та фізичні особи використовують на цих землях спеціально визначені природні об'єкти, які мають мінеральні та термальні води, лікувальні грязі та озокерит, ропу лиманів та озер, акваторію моря, кліматичні, ландшафтні та інші умови, сприятливі для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Щодо правової охорони лікувально-оздоровчих місцевостей, як вже було згадано, детальної регламентації правового режиму цих місцевостей в Україні немає то у таких місцевостях також забороняється діяльність, що суперечить їх цільовому призначенню або може негативно вплинути на природні лікувальні властивості земель. Згідно зі ст. 48 ЗК на територіях лікувально-оздоровчих місцевостей встановлюються округи і зони санітарної (гірничо-санітарної) охорони. У межах округу санітарної (гірничо-санітарної) охорони забороняються передача земельних ділянок у власність і надання у користування підприємствам, установам, організаціям і громадянам для



діяльності, несумісної з охороною природних лікувальних властивостей і відпочинком населення.

У разі порушення вимог екологічного законодавства про курортні, лікувально-оздоровчі території винні особи несуть цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України. Слід зазначити, що Кодекс про адміністративні правопорушення України та Кримінальний кодекс України не передбачають окремих норм, які б встановлювали відповідальність безпосередньо за порушення порядку використання та охорони земель оздоровчого призначення. У цьому разі застосовуються загальні норми, які передбачають адміністративну (гл. 7 КпАП України) або кримінальну відповідальність (гл. 7 КК України) за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Якщо внаслідок неправомірних дій завдано шкоду природним ресурсам курортних, лікувально-оздоровчих територій, в такому разі виникає підстава для застосування норм майнової відповідальності. Загальні принципи та порядок відшкодування завданої шкоди визначається гл. 82 Цивільного кодексу України.

Зазначена шкода підлягає відшкодуванню в повному обсязі залежно від свого розміру та об'єкта посягання. Слід зазначити, що для деяких видів природних ресурсів на землях оздоровчого призначення встановлено спеціальні кодифікаційні норми — такси, головна функція яких полягає в компенсації шкоди, заподіяної протиправним використанням вказаних природних ресурсів. Так, шкода, спричинена природним ресурсам курортно-лікувальних зон у межах природно-заповідного фонду підлягає відшкодуванню на підставі спеціальних такс. Шкода, завдана водним об'єктам лікувально-оздоровчих зон, відшкодовується відповідно до методик, встановлених для водних ресурсів<sup>52</sup>.

У ході даного дослідження ми спостерігаємо певну проблематику у сфері правової охорони та використання земель оздоровчого призначення:

1. На сьогодні прийнято вважати, що землями оздоровчого призначення є лише ті, які в установленому порядку оголошені курортами. Але відкритим залишається питання врегулювання правового режиму лікувально-оздоровчих місцевостей. Вважаємо, що дана прогалина, повинна бути врахована та реалізована в українському законодавстві.

<sup>52</sup> Гетьман А. П. Екологічне право України : підручник / А. П. Гетьман, М. В. Шульга. — Харків : Право, 2005 // Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://ebk.net.ua/Book/law/getman\\_ekopu/zmist.htm](http://ebk.net.ua/Book/law/getman_ekopu/zmist.htm).

2. Незважаючи на наявність правового регулювання, проблем у сфері санітарної охорони курортів залишається чимало. Передусім це пов'язано із розташування курортів у межах населених пунктів, що значно ускладнює правовий режим курортів та ускладнює здійснення належного захисту та охорони земель курортів. Для вирішення цієї проблеми у генеральних планах міст потрібно чітко розмежовувати санітарно-курортні та інші зони населеного пункту та звернути увагу на можливість створення менше ніж трьох зон санітарної охорони у разі існування відповідних для цього умов, як це, до прикладу, передбачено законодавством Росії<sup>53</sup>.
3. Як зазначається в Концепції розвитку санаторно-курортної галузі<sup>54</sup>, розвиток виробництва на курортних територіях призвів до виникнення на них індустріальних зон. Надмірна концентрація у деяких місцевостях санаторно-курортних закладів, велика питома вага промислового та сільськогосподарського виробництва, інтенсивний рух автотранспорту на загальному фоні недосконалої інфраструктури (водо- та теплопостачання, енергозабезпечення, комунальне господарство, транспорт), низький рівень комфортності оздоровниць створюють надмірне антропогенне навантаження, знижують престижність курортів та ставлять під загрозу існування сировинної бази найбільш популярних курортів.
4. На сьогодні є наявність земель, які можуть визнаватися землями оздоровчого призначення, проте, не віднесені до такої категорії і не піддані відповідній правовій охороні. Тому потрібно здійснити резервування цінних для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань природних територій з метою недопущення їхніх знищення або руйнування в результаті господарської діяльності до прийняття у встановленому порядку рішень про створення чи оголошення територій курортними.
5. Не можемо не погодитись, що законодавча база обов'язково має бути чітко визначеною, тому необхідно усунути наявні колізії, шляхом прийняття законодавчо уніфікованих понять. Окрім цього, локальні акти курортів, прийняті у період УРСР, необхідно унормувати відповідно до чинного законодавства України.

<sup>53</sup> Федорович І. Правовий режим округів і зон санітарної охорони курортів / І. Федорович // Вісник Львівського університету. Сер. : Юридична. — 2013. — Вип. 57. — С. 279–286. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu\\_yu\\_2013\\_57\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2013_57_37).

<sup>54</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.04.2003 № 231-р «Про схвалення Концепції розвитку санаторно-курортної галузі» // Офіційний вісник України, 08.05.2003, № 17, ст. 785, стор. 122.

6. Також, вважаємо, що варто прийняти Закон про природні лікувальні ресурси, в якому визначити переліки особливо цінних та унікальних і загальнопоширених природних лікувальних ресурсів, прописати механізми стягнення збору за погіршення якості природних лікувальних ресурсів у процесі володіння або користування ними, передбачити розроблення статистичної звітності для обліку родовищ природних лікувальних ресурсів, які експлуатуються, обліку підприємств та організацій — їхніх користувачів<sup>55</sup>.
7. До того ж, як вже було сказано, у законодавстві України відсутні спеціальні норми щодо відповідальності за порушення правового режиму земель оздоровчого призначення, тому доцільно доповнити КУпАП та ККУ статтями, які передбачали б відповідальність за порушення правового режиму лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів. Це дозволить підвищити правову охорону земель оздоровчого призначення та їх унікальних лікувальних властивостей.

Аналізуючи питання земель оздоровчого призначення, було розглянуто основні законодавчі положення та напрацювання науковців щодо земель оздоровчого призначення та їх правового режиму, визначені основні проблемні питання та запропоновано шляхи їх вирішення. Подальше дослідження та вдосконалення правового врегулювання є необхідним механізмом вирішення таких важливих державних завдань, як соціально-економічне зростання територій, шляхом популяризації курортів серед населення, розвитку туризму, залучення інвестицій та розвитку інфраструктури, проведення децентралізованої податкової політики, а також збереження природних лікувальних ресурсів для нащадків. Вважаємо, що нормативна база України повинна відповідати сучасному стану правовідносин, що склалися у сфері земель оздоровчого призначення та усувати наявну проблематику, адже збереження навколишнього природного середовища лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів, раціональне використання земель оздоровчого призначення є основною метою, що стоїть перед вітчизняним земельним та екологічним законодавством.

---

<sup>55</sup> Савоста О. П. Удосконалення механізмів державного регулювання розвитку курортів України / О. П. Савоста // Теорія та практика державного управління. — 2010. — Вип. 1. — С. 158–165. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2010\\_1\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2010_1_24).

*Список використаної літератури*

1. Андрейцев В. І. Проблемы гармонизации экологического законодательства / В. І. Андрейцев // Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы ; под общ. ред. Е. Б. Кубко, В. В. Цветкова. — К. : Юринком Интер, 2003. — 528 с.
2. Анисимов А. П. Актуальные проблемы правового режима земель населенных пунктов в Российской Федерации : монография / А. П. Анисимов. — М. : Юрлитинформ, 2010. — 456 с.
3. Булах І. Г. Правове регулювання використання та охорони земель оздоровчого призначення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / І. Г. Булах. — Донецьк, 2010. — 19 с.
4. Водний кодекс України : введ. в дію Постановою Верховної Ради України від 6 черв. 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2008. — № 5–6. — Ст. 78.
5. Гетьман А. П. Екологічне право України : підручник / А. П. Гетьман, М. В. Шульга. — Харків : Право, 2005 // Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://ebk.net.ua/Book/law/getman\\_ekoru/zmist.htm](http://ebk.net.ua/Book/law/getman_ekoru/zmist.htm).
6. Екологічне право України ; за ред. В. К. Попова та А. П. Гетьмана. — Х., 2001. — С. 350–357.
7. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
9. Кулинич П. Ф. Правовий режим земель оздоровчого призначення // Юридичний журнал «Юстиніан». [Електронний ресурс]. — Режим доступу до : <http://justinian.com.ua/article.php?id=2874>. — 2008. — № 2.
10. Офіційний вісник України. — 2004. — № 34. — Ст. 2261.
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1996 № 1576 «Про затвердження переліку населених пунктів, віднесених до курортних» // Урядовий кур'єр, 23.01.1997
12. Правове визначення земель оздоровчого призначення [Електронний ресурс] / С. Гнаткович // Вісник Львівського національного аграрного університету. Сер : Економіка АПК. — 2013. — № 20(2). — С. 76–79. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnau\\_econ\\_2013\\_20\(2\)\\_\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnau_econ_2013_20(2)__17).
13. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. // Відомості Верховної ради України. — 1994. — № 27. — Ст. 218.
14. Про затвердження переліку водних об'єктів, що відносяться до категорії лікувальних : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1996 р. // Збірник урядових нормативних актів України. — 1997. — № 21. — Ст. 4–12.
15. Про курорти : Закон України від 5 жовтня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000.
16. Про охорону навколишнього середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

17. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.04.2003 № 231-р «Про схвалення Концепції розвитку санаторно-курортної галузі» // Офіційний вісник України, 08.05.2003, № 17, ст. 785, стор. 122.
18. Савоста О. П. Удосконалення механізмів державного регулювання розвитку курортів України / О. П. Савоста // Теорія та практика державного управління. — 2010. — Вип. 1. — С. 158–165. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2010\\_1\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2010_1_24).
19. Федорович І. Правовий режим округів і зон санітарної охорони курортів / І. Федорович // Вісник Львівського університету. Сер. : Юридична. — 2013. — Вип. 57. — С. 279–286. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu\\_yu\\_2013\\_57\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2013_57_37).

### 1.3. Еколого-правові засади містобудівної діяльності

Основним законом України встановлено право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля, яке знайшло свій подальший розвиток у значній кількості інших законів та підзаконних актів. Гарантування дотримання цього права є одним із основних завдань діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Довкіллям, тобто середовищем проживання майже кожної сучасної людини є населені пункти, які також повинні створювати сприятливі умови для життя людини, а не лише не створювати загроз для її проживання. На жаль, вимоги більшості нормативно-правових актів, які спрямовані на створення таких умов для життя та життєдіяльності людини не лише не виконуються, а відверто ніглюються суб'єктами, на які покладений безпосередній обов'язок щодо їх виконання. Порушення таких вимог призводить до різного роду наслідків, від незручностей та дискомфорту від відсутності поблизу необхідних об'єктів інфраструктури, до екологічної катастрофи.

Таким чином, на актуальність проблеми вказують факти широкого порушення встановлених містобудівним законодавством норм, а також небезпечність наслідків, які можуть настати для людини, внаслідок цих порушень.

Відносини у сфері містобудування, містобудівної, архітектурної діяльності регулюються Конституцією України, Цивільним, Господарським і Земельним кодексами України, законами України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про Генеральну схему планування території України», «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», «Про землеустрій», іншими нормативно-правовими актами.

Для якісного дослідження поставленої теми необхідно з'ясувати, який зміст носить поняття «містобудування (містобудівна діяльність)». Його нормативне визначення міститься у ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 р. станом на 01.09.2015 р. (далі — ЗУ «Про основи містобудування») та є наступним: «цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію

та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури»<sup>56</sup>.

Таким чином, із цього визначення можна вивести мету містобудування, яка полягає у створенні та підтриманні повноцінного життєвого середовища. Вказана мета досягається здійсненням основних напрямків діяльності (функцій), які визначені у ст. 2 цього ж Закону. Однією із них є захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ.

Реалізація цієї функції містобудування повинна здійснюватися на певних засадах, які (виходячи із її еколого-правової спрямованості) можна сміливо називати еколого-правовими засадами містобудівної діяльності.

Для подальшого продовження дослідження необхідно з'ясувати, який зміст включають в себе еколого-правові засади містобудівної діяльності.

Традиційно, принципи та засади у теорії права ототожнюються. Так, А. П. Гетьман та М. В. Шульга вказують, що принципи екологічного права — це виражені в його нормах основоположні ідеї, засади, риси, відповідно до яких здійснюється регулювання екологічних відносин<sup>57</sup>. В даному ж випадку потрібно визначити не засади екологічного права, а еколого-правові засади містобудівної діяльності.

Вважаємо, що еколого-правові засади містобудівної діяльності є похідними від засад екологічного права, але це не єдині принципи, які регулюють містобудівну діяльність. Специфіка цієї групи принципів полягає в тому, що вони найбільше проявляють себе під час реалізації такого напрямку містобудування як захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ.

Еколого-правові засади містобудування можна визначити як виражені в нормах природоохоронного та містобудівного законодавства основоположні ідеї, засади, риси, відповідно до яких здійснюється містобудівна діяльність.

Реалізація еколого-правових засад містобудівної діяльності здійснюється через систему заходів, які нормативно закріплені у законодавстві і основним своїм завданням мають охорону навколишнього природного середовища, життя та здоров'я людини від негативного впливу антропогенних факторів. До них можна віднести: нормування та стандартизацію (будівельні норми, державні стандарти та правила), планування та прогнозування (генеральна схема планування території України, планування

<sup>56</sup> Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 34. — стор. 1544. — стаття 343.

<sup>57</sup> Екологічне право України: Підручник / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. — К.: Право, 2005. — 380 с. — С. 21.

окремих частин території України, генеральні плани населених пунктів, плани зонування території, детальні плани територій), експертиза, лімітування та ліцензування (містобудівні умови та обмеження, дозвільна система забудови територій), контроль (заходи контролю за дотриманням містобудівного законодавства, відповідальність за їхнє порушення).

Аналіз вказаних заходів впливу на антропогенну діяльність дозволить зробити висновки про їх ефективність та результативність, відстежити проблеми, які виникають при їх здійсненні, дати рекомендації щодо усунення цих проблем.

### ***1. Нормування та стандартизація у сфері містобудування***

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 р. станом на 01.09.2015 р. (далі — ЗУ «Про основи містобудування») одним із головних напрямів містобудівної діяльності є розробка містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів згідно з вихідними даними на проектування, з дотриманням державних стандартів, норм і правил<sup>58</sup>.

При цьому, ст. 16 цього ж Закону встановлює, що будівельні норми, державні стандарти, норми і правила встановлюють комплекс якісних та кількісних показників і вимог, які регламентують розробку і реалізацію містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів з урахуванням соціальних, природно-кліматичних, гідрогеологічних, екологічних та інших умов і спрямовані на забезпечення формування повноцінного життєвого середовища та якнайкращих умов життєдіяльності людини. Це положення дає загальне уявлення про те, яким повинен бути зміст будівельних норм, стандартів та правил.

Варто зазначити, що ознаки екологічних стандартів наведені у ст. 32 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. станом на 01.01.2016 р. (далі — ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»), а саме 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<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 52. — стаття 683.

<sup>59</sup> Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — стаття 546.



Порівнюючи наведені у попередніх двох абзацах визначення, можна зробити висновок, що лише частина будівельних норм, державних стандартів, норм і правил є екологічними стандартами.

Відповідно до положень ч. 2 ст. 16 ЗУ «Про основи містобудування», будівельні норми, державні стандарти, норми і правила щодо планування, забудови та іншого використання територій, проектування і будівництва об'єктів містобудування розробляються і затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, іншими центральними органами виконавчої влади в порядку, визначеному законом.

Вказані відносини врегульовані Законом України «Про будівельні норми» від 05.11.2009 р. станом на 05.01.2013 р. (далі — ЗУ «Про будівельні норми»). У ньому містяться вимоги щодо суб'єктів прийняття будівельних норм, їхньої систематизації та зберігання, оприлюднення. Так, відповідно до ст. 1 цього ж Закону будівельними нормами є затверджені суб'єктами нормування підзаконні нормативні акти технічного характеру, що містить обов'язкові вимоги у сфері будівництва, містобудування та архітектури. Державними ж будівельними нормами є нормативні акти, затверджені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва<sup>60</sup>.

Відповідно до положень ЗУ «Про будівельні норми» контрольні примірники державних будівельних норм зберігаються у фонді будівельних норм, який створюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва.

Наразі на сайті Мінрегіону можна знайти каталог будівельних норм та нормативних документів національного рівня у галузі будівництва та промисловості будівельних матеріалів України. Каталог розроблений на виконання Законів України «Про будівельні норми» та «Про стандартизацію», згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 23.06.2010 № 483 «Про затвердження Положення про центральний фонд будівельних норм та Типового положення про фонд галузевих будівельних норм» та наказом Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 02.12.2010 року № 470 «Про створення та забезпечення функціонування Центрального фонду будівельних норм»<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Про будівельні норми : Закон України від 05.11.2009 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 5, стор. 125, стаття 41.

<sup>61</sup> Каталог будівельних норм та нормативних документів національного рівня у галузі будівництва та промисловості будівельних матеріалів України (станом на 1 січня 2015 року). Упорядкував — Владіміров Є. С. Видання офіційне / Укрархбудінформ, Київ, 2015. — 380 с.

Із положень, які містяться у ЗУ «Про будівельні норми», можна зробити висновок, що ні ДБН, ні БНіПи не є нормативно правовими актами. На це обґрунтовано вказує, зокрема, І. Лукасевич-Крутник у своїй публікації та зазначає такі аргументи: порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів визначений в Указі Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р., оскільки ДБН не підлягають оприлюдненню в жодному офіційному виданні (а публікуються у «Інформаційному бюлетні» Мінрегіонбуду), то встановлювати в ньому положення, які регулюють залучення громадськості до прийняття екологічно важливих рішень є недопустимо<sup>62</sup>.

Виходячи із неможливості вимагати уповноважених суб'єктів дотримання обов'язків, встановлених ДБН, виникає проблема в примушуванні до їхнього дотримання та примусовому усуненні допущених недоліків. Оскільки особа, уповноважена виконувати встановлені ДБН обов'язки завжди може послатися на те, що вказаний документ не носить нормативний характер, тому дотримання його не є обов'язковим.

Функція екологічного нормування та стандартизації у цій сфері містобудування частково проявляється у встановленні уповноваженими суб'єктами будівельних норм, державних стандартів, норм і правил. Однак вказані норми мають свою специфіку, яка проявляється у такому: прийняття уповноваженими органами у сфері містобудівної діяльності, більшість норм мають технічний, а не правоохоронний характер, дотримання відповідних стандартів, які встановлюють окремі обов'язки нормативного характеру не дозволяє ефективно відстоювати їх реалізацію, зокрема, під час захисту прав громадськості. Вказані особливості дозволяють обходити їх суб'єктами, які уповноважені дотримуватися вказані норми.

## ***2. Прогнозування та програмування у сфері містобудування***

Перш ніж приступити до аналізу заходів, які здійснюються при реалізації цієї функції державного управління, необхідно з'ясувати зміст понять «екологічне прогнозування» та «екологічне програмування».

Так, В. І. Андрейцев розглядає екологічне прогнозування як цілеспрямовану діяльність спеціально уповноважених органів, установ і організацій, спрямовану на розробку планових (прогнозних) показників

<sup>62</sup> Лукасевич-Крутник, І. Державні будівельні норми і правила як джерело правового регулювання відносин за договором підряду на проведення проектних та пошукових робіт [Електронний ресурс] / І. Лукасевич-Крутник // Вісник Львівського університету. Сер. Юридична. — 2011. — Вип. 52. — С. 196–204. — С. 203.

зміни стану навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки<sup>63</sup>.

У визначенні поняття «містобудування» зазначено, що діяльність уповноважених суб'єктів включає також прогнозування розвитку населених пунктів та територій. Таким чином, прогнозування у містобудівній діяльності є складовою екологічного прогнозування.

Варто звернути увагу, що державне управління у сфері містобудування, відповідно до ст. 8 ЗУ «Про основи містобудування» включає в себе аналіз стану містобудування, прогнозування його розвитку. Однак, при ознайомленні із повноваженнями органів, які здійснюють державне управління у сфері містобудування можна виявити, що до компетенції жодного із органів таке прогнозування не належить.

Однак положення ст. 22 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» дозволяють стверджувати, що прогнозування змін навколишнього природного середовища (до якого можна віднести і населені пункти) є складовою екологічного моніторингу, тобто комплексної системи спостережень, оцінювання і прогнозування змін стану навколишнього середовища під впливом антропогенних факторів.

Відповідно до пп. 6 п. 4 Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 Мінрегіонбуд здійснює відповідно до законодавства, зокрема, проведення в установленому порядку моніторингу соціально-економічних та інших показників розвитку регіонів, районів і міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення та формування переліку показників, за якими проводиться моніторинг розвитку територій і визнання їх депресивними<sup>64</sup>.

На підставі викладених положень, можна зробити висновок, що функція прогнозування у сфері містобудівної діяльності окремо не виконується, однак вона існує в здійснюється в системі екологічного моніторингу у містобудівній сфері.

Змістом функції планування державного екологічного управління є розробка планів розвитку системи державного управління та її майбутнього стану, а також комплексу практичних заходів з реалізації програм охорони

<sup>63</sup> Андрейцев В. І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. — К.: Вентурі, 1996. — С. 143.

<sup>64</sup> Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 р. // Офіційний вісник. — 2014. — № 51. — стор. 42. — стаття 1345.

оточуючого людину середовища, раціонального природокористування й забезпечення екологічної безпеки<sup>65</sup>.

Про розмежування екологічного прогнозування та екологічного планування вдало висловився В. Л. Мунтян, який зазначив, що екологічне прогнозування та планування відрізняються тим, що прогнозування дає науково обґрунтовані висновки для розробки планів і забезпечує формування альтернативних варіантів розвитку явища чи процесу. В свою чергу, план є директивним документом, система планових заходів обмежується певним строком і конкретними завданнями, вираженими кількісно, за певною системою показників<sup>66</sup>.

Планування у сфері містобудівної діяльності здійснюється, відповідно до чинного законодавства на декількох рівнях:

- на державному рівні (Генеральна схема планування території України, схем планування окремих частин території України);
- на регіональному рівні (схеми планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів);
- на місцевому рівні (генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій і детальні плани територій).

Суб'єктами планування у сфері містобудівної діяльності на державному рівні є органи державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють моніторинг реалізації Генеральної схеми планування території України, а також Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні обласні ради щодо схем планування окремих частин території України. На регіональному рівні — Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна обласна або районна рада. На місцевому рівні — рішення про розроблення генерального плану приймає відповідна сільська, селищна, міська рада; план зонування території затверджується на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради протягом 30 днів з дня його подання; детальний план території у межах населеного пункту — виконавчий орган місцевої ради, поза межами — відповідною районною державною адміністрацією.

Відповідно до Закону України «Про Генеральну схему планування території України» від 07.02.2002 р. станом на 18.11.2012 р. (далі — ЗУ «Про Генеральну схему планування території України») Генеральна схема планування території України визначає пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, вдосконалення

<sup>65</sup> К. А. Рябець. Екологічне право України: Навчальний посібник. — К.: Центр учбової літератури, 2009. — 438 с. — С. 66.

<sup>66</sup> Мунтян В. Л. Правові проблеми раціонального природокористування. — К.: Видавництво Київського університету, 1973. — С. 84–85.

систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі<sup>67</sup>.

Генеральна схема складається з текстових та графічних матеріалів, у яких: наведено результати аналізу стану використання території України; визначено основні напрями використання території України; викладено пропозиції щодо реалізації Генеральної схеми.

Ю. М. Палеха та А. В. Олещенко вказують, що на основі аналізу даних моніторингу Генеральної схеми планування території України за період із 2000 по 2013 рік можна стверджувати про серйозні відхилення у динаміці окремих показників. Це стосується як структури використання сільсько-господарських угідь, так і забудованих земель. Науковці наголошують на необхідності коригування Генеральної схеми, у процесі здійснення якого необхідно всебічно врахувати дані моніторингу<sup>68</sup>.

Схеми планування окремих частин території України розробляються у розвиток рішень Генеральної схеми планування території України і містять принципові рішення з функціонального зонування території регіону за видами переважного використання, планувальної організації території, взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів промисловості, транспорту та інженерної інфраструктури, захисту населених пунктів від небезпечних геологічних і гідрогеологічних процесів, охорони навколишнього природного середовища, охорони нерухомих об'єктів культурної спадщини, формування національної екологічної мережі<sup>69</sup>.

Схема планування території області містить принципові рішення з функціонального зонування території за видами переважного використання, планувальної організації території, взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів промисловості, транспорту та інженерної інфраструктури, захисту населених пунктів від небезпечних геологічних і гідрогеологічних процесів, охорони навколишнього природного середовища та культурної спадщини, формування національної екологічної мережі<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 07.02.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 30. — стаття 204.

<sup>68</sup> Палеха Ю. М. Генеральна схема планування території України і структурні зміни у використанні земель (за даними щорічного моніторингу Генеральної схеми) / Ю. М. Палеха, А. В. Олещенко // Землеустрій і кадастр. — 2014. — № 1. — С. 20–25. — С. 24.

<sup>69</sup> Схеми планування окремих частин території України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dipromisto.gov.ua/index.php?categoryid=76>.

<sup>70</sup> Схема планування території області [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dipromisto.gov.ua/index.php?categoryid=66>.

Схеми планування територій районів забезпечують обґрунтування майбутніх потреб і визначення переважних напрямів використання територій, урахування державних, громадських і приватних інтересів під час планування, забудови та іншого використання територій з дотриманням вимог містобудівного, санітарного, екологічного, природоохоронного, протипожежного та іншого законодавства, обґрунтування та визначення територій для містобудівних потреб, забезпечення раціонального розселення та визначення напрямів сталого розвитку населених пунктів, визначення територій, що мають особливу екологічну, рекреаційно-оздоровчу, наукову, естетичну, історико-культурну цінність, встановлення передбачених законодавством обмежень на їх планування, забудову та інше використання, розроблення містобудівних заходів щодо охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів, розроблення заходів щодо пожежної та техногенної безпеки<sup>71</sup>.

На думку О. Панухник, з метою виконання вищезазначених вимог і врахування громадських інтересів під час планування територій на регіональному рівні, районним державним адміністраціям потрібно більше уваги приділяти інформуванню населення через засоби масової інформації та письмово — органи місцевого самоврядування, у тому числі органи місцевого самоврядування територій суміжних адміністративно-територіальних одиниць про розроблення схем планування відповідних територій (ця норма законодавчо передбачена, проте реалізується не всюди чи не повною мірою); залученню представників відповідних територіальних громад, сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів до участі в обговоренні схем планування територій на регіональному рівні; підготовці пропозиції щодо погодження інтересів територіальних громад у разі виникнення розбіжностей при вирішенні питань планування територій на регіональному рівні<sup>72</sup>.

Відповідно до ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», генеральний план населеного пункту — містобудівна документація, що визначає принципи вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту.

Планування територій є однією із функцій містобудування, тобто на неї поширюються всі вимоги, встановлені для такої діяльності, зокрема, раціональне використання земель та територій для містобудівних потреб,

<sup>71</sup> Схеми планування територій районів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dipromisto.gov.ua/index.php?categoryid=68>.

<sup>72</sup> Панухник О. Містобудування в адміністративному районі: модернізаційно-управлінський аспект / О. Панухник // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2013. — № 2. — С. 117–125. — С. 122.

підвищення ефективності забудови та іншого використання земельних ділянок. Екологічні вимоги до планування населених пунктів встановлені ст. 59 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», за якою планування, розміщення, забудова і розвиток населених пунктів здійснюються за рішенням місцевих рад з урахуванням екологічної ємкості територій, додержанням вимог охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки.

Щодо нормативного закріплення вимог до основного виду містобудівної документації будь-якого населеного пункту — Генерального плану — то вони закріплені у ДБН Б.1.1-15:2012 «Склад та зміст генерального плану населеного пункту». Аналіз вказаних державних будівельних норм дозволяє до еколого-правових вимог віднести: необхідність наведення у розділі «Обґрунтування та пропозиції» пропозицій щодо охорони навколишнього природного середовища, подолання та запобігання впливу проявів негативних природно-технічних факторів для поліпшення життєвого середовища. Однак відсутні вимоги до такого переліку та спосіб їх врахування при проектуванні та реалізації Генерального плану населеного пункту<sup>73</sup>.

Таким чином, функція прогнозування у сфері містобудівної діяльності здійснюються під час проведення моніторингу розвитку населених пунктів та є важливою сферою державного управління, яка повинна реалізуватися при розробці стратегій розвитку населених пунктів. Звісно, основною проблемою є реалізації положень розроблених стратегій, яка, на жаль, здійснюється лише на паперів.

Щодо реалізації функції планування, то вона здійснюється через розробку містобудівної документації на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Відповідні види містобудівної діяльності повинні містити положення щодо ефективного використання територій, врахування вимог природоохоронного законодавства при проектуванні відповідних документів, запровадженні заходів захисту навколишнього природного середовища, ефективної реалізації стратегій розвитку населених пунктів, а також галузей господарської діяльності. Варто звернути увагу, що не всі передбачені вимоги до реалізації Генеральної схеми планування території України виконані, наразі не здійснюється відстеження результативності її реалізації. Щодо регіональних та місцевих рівнів містобудівної документації, то важливим аспектом є розробка таких видів містобудівної

<sup>73</sup> ДБН Б.1.1-15:2012 «Склад та зміст генерального плану населеного пункту» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://old.minregion.gov.ua/attachments/files/bydivnitstvo/tehnichne-regulyuvannya/normuvannja/DBN\\_b.1.1\\_15\\_2012.pdf](http://old.minregion.gov.ua/attachments/files/bydivnitstvo/tehnichne-regulyuvannya/normuvannja/DBN_b.1.1_15_2012.pdf).

документації, яка б дозволяла ефективно реалізовувати завдання, які на неї покладаються, а також контроль за її дотриманням.

До інших заходів у сфері реалізації еколого-правових функцій при розробці містобудівної документації належить віднести екологічну експертизу.

### **3. Експертиза у містобудівній діяльності**

Екологічна експертиза — це діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів і об'єктів, реалізація чи дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам екологічного законодавства, забезпечення екологічної безпеки<sup>74</sup>.

Відповідно до ч. 1 ст. 8 ЗУ «Про основи містобудування» до державного управління у містобудівній діяльності належить, зокрема, проведення експертизи містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів. Крім цього, відповідно до п. «а» ч. 1 ст. 27 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» до об'єктів екологічної експертизи належать, зокрема, проекти схем розвитку і розміщення продуктивних сил, розвитку галузей економіки, генеральних планів населених пунктів, схем районної планування. Вказане положення щодо генеральних планів населених пунктів та схем районного планування продубльоване також у ст. 14 Закону України «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 станом на 04.08.2016 (далі — ЗУ «Про екологічну експертизу»), а також передбачено, що вони є об'єктами державної екологічної експертизи<sup>75</sup>. Тобто, лише частина із переліченої вище містобудівної документації, а саме генеральні плани населених пунктів та схеми районного планування є об'єктами екологічної експертизи.

Відповідно до ч. 2 ст. 11 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» містобудівна документація на державному рівні підлягає експертизі. Відповідно до ч. 4 ст. 14 цього ж Закону схеми планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів затверджуються рішенням відповідних рад за умови отримання позитивного висновку державної екс-

<sup>74</sup> Екологічне право України : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х. : Право, 2009. — 328 с. — С. 53.

<sup>75</sup> Про екологічну експертизу : Закон України від 09.02.1995 // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 8. — стаття 54.



пертизи. Відповідно до ч. 12 ст. 17 цього ж Закону експертизі містобудівної документації на місцевому рівні підлягають виключно генеральні плани міст, при цьому порядок проведення експертизи визначається Кабінетом Міністрів України.

Крім цього, відповідно до ст. 31 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачається експертиза проектів будівництва, яка проводиться в установленому Кабінетом Міністрів України порядку експертними організаціями незалежно від форми власності, які відповідають критеріям, визначеним центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування. При цьому до проведення експертизи залучаються (в тому числі на підставі цивільно-правових договорів) експерти з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, які пройшли професійну атестацію, що проводилася із залученням представників відповідних центральних органів виконавчої влади, та отримали відповідний кваліфікаційний сертифікат.

Варто наголосити на деяких принципових змінах у процедурі експертизи містобудівної документації, які були здійснені із прийняттям ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності». Так, до прийняття цього закону, на замовника покладался (і зараз покладається, але у зміненому вигляді) обов'язок при розробці проектно-документації розробити також оцінку впливу на навколишнє середовище, яка підлягала державній екологічній експертизі при будівництві об'єктів підвищеної небезпеки. Вимоги до складу матеріалів ОВНС були встановлені у ДБН А.2.2-1-2003. «Проектування. Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд». Вказані державно-будівельні норми врегульовували також процес залучення громадськості до здійснення такої оцінки, зокрема у п. 1.6. на замовника покладалися обов'язки інформувати через органи місцевої влади населення про плановану діяльність, визначати місце і порядок проведення громадських слухань, відкритих засідань, збирати звернення громадян, здійснювати розгляд та врахування зауважень і пропозицій громадськості<sup>76</sup>.

Фахівці відзначають, що при здійсненні державної екологічної експертизи, вимоги щодо залучення громадськості дотримувалися лише формально, зокрема, Мінприроди та його територіальні підрозділи не перевіряли, чи

<sup>76</sup> ДБН А.2.2-1-2003. «Проектування. Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zhiva-planeta.org.ua/upload/dbn-a-2-2-1-2003.pdf>.

процедури участі громадськості реально мали місце, а лише вимагали підтвердження факту опублікування Заяви про екологічні наслідки діяльності. Змісту такої заяви особливої уваги теж не приділялося. В результаті громадськість була позбавлена доступу до інформації про основні умови планової діяльності та заходи щодо зменшення її впливу на довкілля, описані у ОВНС, вже не говорячи про реальну можливість якось на них впливати<sup>77</sup>. Водночас вони відзначають принаймні якісні нормативні застави здійснення державної екологічної експертизи.

Як вже було зазначено вище, державна екологічна експертиза будь-якої проектної документації у сфері містобудування, окрім, генеральних планів населених пунктів та схем районного планування була скасована. Водночас, із прийняттям ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» була запроваджена містобудівна експертиза, яка є обов'язковою лише щодо проектів будівництва об'єктів, які зазначені у ч. 4 ст. 31 цього Закону (належать до IV і V категорій складності). Виникає питання щодо рівноцінності заміни одного виду експертизи — іншим.

Так, на відміну від уповноважених державних органів, які здійснювали державну екологічну експертизу, містобудівну експертизу, відповідно до загаданого вище Закону, проводять експертні організації незалежно від форми власності, що відповідають критеріям, визначеним Мінрегіоном. Існує обмеження щодо експертизи проектів будівництва об'єктів IV і V категорій складності, що споруджуються за рахунок бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, яка повинна проводитися експертною організацією державної форми власності.

Об'єктом експертизи є проект будівництва, оформлений відповідно до вимог державних стандартів. Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» проектна документація — затверджені текстові та графічні матеріали, якими визначаються містобудівні, об'ємно-планувальні, архітектурні, конструктивні, технічні, технологічні вирішення, а також кошториси об'єктів будівництва. Таким чином, вимоги щодо наявності у проектній документації матеріалів ОВНС для всіх об'єктів будівництва немає. Однак, відповідно до ч. 1 ст. 31 цього ж Закону, до проектної документації на будівництво об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, а також об'єктів, які підлягають оцінці впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті, додаються результати оцінки впливу на стан навколишнього

<sup>77</sup> Оцінка впливу на довкілля та участь громадськості: аналітичний порівняльний огляд європейського й українського законодавства та рекомендації щодо впровадження європейських стандартів в Україні. / Львів: ЕПЛ, 2013. — 96 с. — С. 16.

природного середовища (матеріали оцінки та звіти про оцінку і громадське обговорення).

При цьому, знову ж таки, виникають проблеми із залученням громадськості, оскільки на стадіях експертизи проектної документації на будівництво чи видачі дозволу на будівництво не передбачено жодних процесуальних гарантій перевірки належного залучення громадськості розробником ОВНС на стадії підготовки цих матеріалів<sup>78</sup>.

Як зазначається у публікаціях науковців та практиків, система екологічної експертизи була визнана недосконалою в сенсі міжнародних стандартів участі громадськості, оскільки в ній відсутні практичні можливості для участі громадськості та обмежується доступ до інформації, а саме: запізніле інформування громадськості або ж його відсутність, неадекватні чи чітко не сформовані часові рамки, обмежені можливості подавати коментарі, належним чином не враховуються результати участі громадськості, громадськість не інформується про остаточне рішення і підстави та міркування, на яких воно базується<sup>79</sup>.

Окрему увагу хочеться звернути на проект закону «Про оцінку впливу на довкілля», внесений 22.02.2016 р. Як зазначено у фахових публікаціях, згідно запропонованої авторами моделі, оцінка впливу на довкілля включатиме підготовку Звіту з оцінки впливу на довкілля; проведення громадського обговорення; аналіз уповноваженим органом інформації, представленої в звіті з оцінки впливу на довкілля, а також інформації, отриманої в ході громадського обговорення; надання уповноваженим органом мотивованого рішення про оцінку впливу на довкілля, що базується на результатах такого аналізу; а також врахування цього рішення у дозвільному документі, який є підставою для початку реалізації планованої діяльності (остаточному рішенні)<sup>80</sup>. Однак історія розгляду цього законопроекту та його обговорень є достатньо складною, адже після прийняття цього проекту Верховною Радою України 04 жовтня 2016 року Президент України в порушення чинних конституційних норм наклав вето через 18 днів після його направлення на підпис. У поданих пропозиціях Президент України звернув увагу на неврахування особливостей окремих видів господарської

<sup>78</sup> Оцінка впливу на довкілля та участь громадськості: аналітичний порівняльний огляд європейського й українського законодавства та рекомендації щодо впровадження європейських стандартів в Україні. / Львів: ЕПЛ, 2013. — 96 с. — С. 19.

<sup>79</sup> На шляху до зміцнення участі громадськості у процесі прийняття екологічних рішень: Україна (аналітичний документ) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.epl.org.ua/attachments/article/2267/Policy\\_paper\\_UKR\\_for\\_web.pdf](http://www.epl.org.ua/attachments/article/2267/Policy_paper_UKR_for_web.pdf).

<sup>80</sup> «Проект закону про оцінку впливу на довкілля на фінішній прямиї» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.epl.org.ua/events/1344-proekt-zakonu-pro-otsinku-vplyvu-na-dovkillia-na-finishnii-priamii>.

діяльності для потреб національної безпеки та оборони, у зоні відчуження; ускладнення проведення дозвільних процедур необхідністю наявності рішення з оцінки впливу на довкілля; надання повноважень приймати рішення про обмеження діяльності підприємств у разі порушення ними законодавства про оцінку впливу на довкілля та інше.

Таким чином, слід відзначити основну проблему, яка стосується експертизи у сфері містобудівної діяльності — її відсутність. З огляду на запровадження нового виду експертизи, а саме містобудівної експертизи, не звертається значна увага на необхідність врахування природоохоронних норм при проектуванні видів містобудівної діяльності, які можуть значною мірою впливати на стан навколишнього природного середовища, становити загрозу життю та здоров'ю населення. Внаслідок процедури реформування законодавства у сфері містобудівної діяльності не лише не вдалося підвищити вимоги до врахування вимог міжнародних нормативи актів у сфері залучення громадськості до проведення екологічної експертизи у сфері містобудування, а й погіршився стан із її залученням. Усі ці та інші наслідки вимагають проведення реформування експертизи у сфері містобудівної діяльності та більшою мірою врахування стандартів, які передбачені на міжнародному рівні.

#### ***4. Контроль у містобудівній діяльності***

Екологічний контроль — це діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади, метою здійснення якої є забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами<sup>81</sup>.

Відповідно до положень розділу VIII ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» контроль у сфері навколишнього природного середовища можна поділити на державний та громадський. Відповідно до положень ч. 1 ст. 34 цього ж Закону завданням контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища є забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами.

Відповідно до ч. 1 ст. 35 цього ж Закону, суб'єктами державного екологічного контролю є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері

<sup>81</sup> Екологічне право України : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х. : Право, 2009. — 328 с. — С. 52.

охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (Державна екологічна інспекція України) та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

Об'єкти державного екологічного контролю визначені у частині 2 цієї ж статті, відповідно до неї такі об'єкти як містобудівна діяльність або діяльність у сфері містобудування не відносяться до таких об'єктів, з огляду на це виникає питання чи здійснюється екологічний контроль у цій сфері.

Відповідно до ст. 2 ЗУ «Про основи містобудування» контроль за дотриманням містобудівного законодавства є однією із основних функцій містобудування. Відповідно до ч. 1 ст. 24 ЗУ «Про основи містобудування» державний контроль у сфері містобудування здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими на це державними органами.

Відповідно до ч. 1 ст. 51 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» державний архітектурно-будівельний контроль — сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт. Державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється органами державного архітектурно-будівельного контролю в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Процедура здійснення заходів, спрямованих на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт визначена Порядком здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553.

Відповідно до неї, державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється за дотриманням:

1. Вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції.
2. Порядку здійснення авторського і технічного нагляду, ведення загального та (або) спеціальних журналів обліку виконання робіт (далі — загальні та (або) спеціальні журнали), виконавчої докумен-

тації, складення актів на виконані будівельно-монтажні та пусконаладжувальні роботи.

3. Інших вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, правилами та проектною документацією, щодо створення об'єкта будівництва<sup>82</sup>.

Таким чином, безпосередньо завдання по здійсненню контролю за дотриманням природоохоронних норм перед органами Державного архітектурно-будівельного контролю не стоїть. Однак, в силу положень п. 10 цього Порядку органи державного архітектурно-будівельного контролю у своїй діяльності взаємодіють з органами виконавчої влади, що здійснюють контроль, зокрема, за дотриманням природоохоронних норм.

Аналіз положення про Державну екологічну інспекцію України<sup>83</sup> дозволяє стверджувати, що вона має повноваження дотичні до містобудівної діяльності лише в частині ведення будівельних робіт на землях водного фонду, а також дотримання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію підприємств, споруд, інших об'єктів в частині збереження та раціонального використання водних ресурсів. Таким чином, можна стверджувати, що правова підстава для взаємодії органів Державного архітектурно-будівельного контролю та Державної екологічної інспекції в частині дотримання природоохоронних норм під час здійснення містобудівної діяльності відсутня.

Відповідно до пп. 3 п. «б» ч. 1 ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. станом на 01.01.2017 р. до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, зокрема, належить здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу<sup>84</sup>.

Вказане положення більшою мірою відтворює стандарти здійснення екологічного контролю, які закладені в ЗУ «Про охорону навколишнього

<sup>82</sup> Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. // Офіційний вісник України. — 2015 р. — № 74. — стор. 22. — стаття 2424.

<sup>83</sup> Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : затверджено Указом Президента України від 13.04.2011 // Офіційний вісник України від 26.04.2011. — 2011 р. — № 29. — стор. 272. — стаття 1260.

<sup>84</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — стаття 170.

природного середовища» виникає лише питання щодо його належної реалізації.

Однак, варто звернути увагу на те, що порядок здійснення діяльності органу державного архітектурно-будівельного контролю, який утворюється як структурний підрозділ Київської та Севастопольської міськдержадміністрації або як виконавчий орган сільської, селищної, міської ради врегульований Примірним положенням про органи державного архітектурно-будівельного контролю, яке затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 671.

Відповідно до п. 5 цього Примірного положення посадові особи органу держархбудконтролю для виконання покладених на них завдань під час перевірки мають право, зокрема, видавати обов'язкові для виконання приписи щодо зупинення підготовчих та будівельних робіт, що не відповідають вимогам законодавства у сфері містобудівної діяльності, зокрема будівельним нормам, містобудівним умовам та обмеженням, затвердженому проекту або будівельному паспорту забудови земельної ділянки, виконуються без повідомлення, реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт<sup>85</sup>.

Таким чином, повноваження щодо зупинення будівництва, яке може заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу залишається без встановленої процедури реалізації.

У результаті можна зробити висновки, що здійснення державного екологічного контролю у сфері містобудівної діяльності є достатньо деформованим, відсутні чітко визначені порядок та спосіб його здійснення, відсутні суб'єкти, які відповідальні за його здійснення. Контроль у сфері містобудівної діяльності щодо дотримання вимог будівельних норм, стандартів та правил носить побічний характер відносно до норм природоохоронного законодавства та включає лише окремі його аспекти.

#### Висновки:

1. Еколого-правові засади містобудування можна визначити як виражені в нормах природоохоронного та містобудівного законодавства основоположні ідеї, засади, риси, відповідно до яких здійснюється містобудівна діяльність.
2. Реалізація еколого-правових засад містобудівної діяльності здійснюється через систему заходів, які нормативно закріплені у законодавстві і основним своїм завданням мають охорону навколишнього природного

<sup>85</sup> Примірне положення про органи державного архітектурно-будівельного контролю: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. // Офіційний вісник України від 18.09.2015. — 2015 р. — № 72. — стор. 48. — стаття 2358.

середовища, життя та здоров'я людини від негативного впливу антропогенних факторів.

3. Функція екологічного нормування та стандартизації у цій сфері містобудування частково проявляється у встановленні уповноваженими суб'єктами будівельних норм, державних стандартів, норм і правил. Однак вказані норми мають свою специфіку, яка проявляється у наступному: прийняття уповноваженими органами у сфері містобудівної діяльності, більшість норм мають технічний, а не правоохоронний характер, дотримання відповідних стандартів, які встановлюють окремі обов'язки нормативного характеру не дозволяє ефективно відстоювати їх реалізацію, зокрема, під час захисту прав громадськості. Вказані особливості дозволяють обходити їх суб'єктами, які уповноважені дотримуватися вказані норми.
4. Реалізація функції планування здійснюється через розробку містобудівної документації на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Відповідні види містобудівної діяльності повинні містити положення щодо ефективного використання територій, врахування вимог природоохоронного законодавства при проектуванні відповідних документів, запровадженні заходів захисту навколишнього природного середовища, ефективної реалізації стратегій розвитку населених пунктів, а також галузей господарської діяльності. Варто звернути увагу, що не всі передбачені вимоги до реалізації Генеральної схеми планування території України виконані, наразі не здійснюється відстеження результативності її реалізації. Щодо регіональних та місцевих рівнів містобудівної документації, то важливим аспектом є розробка таких видів містобудівної документації, яка б дозволяла ефективно реалізовувати завдання, які на неї покладаються, а також контроль за її дотриманням.
5. Експертиза об'єктів містобудівної діяльності змінила свою основну спрямованість після реформування основних засад її здійснення. Внаслідок чого не лише не вдалося підвищити вимоги до врахування вимог міжнародних нормативних актів у сфері залучення громадськості до проведення екологічної експертизи у сфері містобудування, а й погіршився стан із її залученням.
6. Здійснення державного екологічного контролю у сфері містобудівної діяльності є достатньо деформованим, відсутні чітко визначені порядок та спосіб його здійснення, відсутні суб'єкти, які відповідальні за його здійснення. Контроль у сфері містобудівної діяльності щодо дотримання вимог будівельних норм, стандартів та правил носить побічний характер відносно до норм природоохоронного законодавства та включає лише окремі його аспекти.



*Список використаної літератури*

1. Андрейцев В. І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. — К.: Вентурі, 1996. — С. 143.
2. Екологічне право України: Підручник / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. — К.: Право, 2005. — 380 с. — С. 21.
3. Екологічне право України : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х. : Право, 2009. — 328 с. — С. 53.
4. Екологічне право України : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х. : Право, 2009. — 328 с. — С. 52.
5. Каталог будівельних норм та нормативних документів національного рівня у галузі будівництва та промисловості будівельних матеріалів України (станом на 1 січня 2015 року). Упорядкував — Владіміров Є. С.
6. К. А. Рябець. Екологічне право України: Навчальний посібник. — К.: Центр учбової літератури, 2009. — 438 с. — С. 66.
7. Лукасевич-Крутник, І. Державні будівельні норми і правила як джерело правового регулювання відносин за договором підяду на проведення проектних та пошукових робіт [Електронний ресурс] / І. Лукасевич-Крутник // Вісник Львівського університету. Сер. Юридична. — 2011. — Вип. 52. — С. 196–204. — С. 203.
8. Мунтян В. Л. Правові проблеми раціонального природокористування. — К.: Видавництво Київського університету, 1973. — С. 84–85.
9. На шляху до зміцнення участі громадськості у процесі прийняття екологічних рішень: Україна (аналітичний документ) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.epl.org.ua/attachments/article/2267/Policy\\_paper\\_UKR\\_for\\_web.pdf](http://www.epl.org.ua/attachments/article/2267/Policy_paper_UKR_for_web.pdf).
10. Оцінка впливу на довкілля та участь громадськості: аналітичний порівняльний огляд європейського й українського законодавства та рекомендації щодо впровадження європейських стандартів в Україні. / Львів: ЕПЛ, 2013. — 96 с. — С. 16.
11. Палеха Ю. М. Генеральна схема планування території України і структурні зміни у використанні земель (за даними щорічного моніторингу Генеральної схеми) / Ю. М. Палеха, А. В. Олещенко // Землеустрій і кадастр. — 2014. — № 1. — С. 20–25. — С. 24.
12. Панухник О. Містобудування в адміністративному районі: модернізаційно-управлінський аспект / О. Панухник // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2013. — № 2. — С. 117–125. — С. 122.
13. Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 р. // Офіційний вісник. — 2014. — № 51. — стор. 42. — стаття 1345.
14. Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. // Офіційний вісник України. — 2015 р. — № 74. — стор. 22. — стаття 2424.

15. «Проект закону про оцінку впливу на довкілля на фінішній прямій» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.epl.org.ua/events/1344-proekt-zakonu-pro-otsinku-vplyvu-na-dovkillia-na-finishnii-priamii>.
16. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — стаття 546.
17. Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 07.02.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 30. — стаття 204.
18. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : затверджено Указом Президента України від 13.04.2011 // Офіційний вісник України від 26.04.2011. — 2011 р. — № 29. — стор. 272. — стаття 1260.
19. Примірне положення про органи державного архітектурно-будівельного контролю : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. // Офіційний вісник України від 18.09.2015. — 2015 р. — № 72. — стор. 48. — стаття 2358.
20. Схема планування окремих частин території України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dipromisto.gov.ua/index.php?categoryid=76>.
21. Схема планування території області [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dipromisto.gov.ua/index.php?categoryid=66>
22. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 52. — стаття 683.
23. Про екологічну експертизу : Закон України від 09.02.1995 // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 8. — стаття 54.
24. ДБН А.2.2-1-2003. «Проектування. Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zhiva-planeta.org.ua/upload/dbn-a-2-2-1-2003.pdf>.
25. Про будівельні норми : Закон України від 05.11.2009 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 5, стор. 125, стаття 41. Видання офіційне / Укрархбудінформ, Київ, 2015. — 380 с.
26. ДБН Б.1.1-15:2012 «Склад та зміст генерального плану населеного пункту» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://old.minregion.gov.ua/attachments/files/bydivnitstvo/tehnichne-regulyuvannya/normuvannya/DBN\\_b.1.1\\_15\\_2012.pdf](http://old.minregion.gov.ua/attachments/files/bydivnitstvo/tehnichne-regulyuvannya/normuvannya/DBN_b.1.1_15_2012.pdf).
27. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 34. — стор. 1544. — стаття 343.
28. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — стаття 170.

## РОЗДІЛ 2



# Правова охорона природних ресурсів в Україні

### 2.1. Правова охорона тваринного світу

Вирішення проблем, пов'язаних з використанням, відтворенням і охороною тваринного світу, є одним з найважливіших завдань як і для нашої держави, і для всієї планети загалом. Тваринний світ як один із компонентів навколишнього природного середовища та національного багатства України потребує належного правового забезпечення їх охорони та захисту. З огляду на те, що збереження біологічного різноманіття, зокрема фауни, викликано гостротою глобальних екологічних проблем, враховуючи не найкращу екологічну ситуацію в Україні, постійне зменшення об'єктів тваринного світу, еколого-правове обґрунтування захисту тваринного світу є надзвичайно важливою та актуальною проблемою.

Відповідно до преамбули Закону України «Про тваринний світ»<sup>86</sup>, тваринний світ є одним з компонентів навколишнього природного середовища, національним багатством України, джерелом духовного та естетичного збагачення і виховання людей, об'єктом наукових досліджень, а також важливою базою для одержання промислової і лікарської сировини, харчових продуктів та інших матеріальних цінностей. Разом з тим, на сьогодні існують дві відмінні точки зору щодо розуміння змісту поняття «тваринний світ». Так, провідною серед науковців (В. І. Книш, П. В. Тихий, Л. О. Белих, Т. В. Григор'єва) є позиція, яка зводиться до ототожнення об'єктів тваринного світу з поняттям «дика тварина». Згідно іншої точки зору, поняттям «тваринний світ» повинні охоплюватися всі тварини, а не лише дикі (М. Н. Веденін, Л. Д. Нечипорук).

<sup>86</sup> Про тваринний світ : Верховна Рада України ; Закон від 13.12.2001 № 2894-14 (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>.

Загальний перелік об'єктів тваринного світу закріплений в ст. 3 Закону України «Про тваринний світ» (далі — Закон). Однак зазначена стаття не містить визначення «об'єкта тваринного світу», а наводить лише їхній перелік. Так, до об'єктів тваринного світу належать:

- дикі тварини — хордові, в тому числі хребетні (ссавці, птахи, плазуни, земноводні, риби та інші) і безхребетні (членистоногі, молюски, голкошкірі та інші) в усьому їх видовому і популяційному різноманітті та на всіх стадіях розвитку (ембріони, яйця, лялечки тощо), які перебувають у стані природної волі, утримуються у напіввільних умовах чи в неволі;
- частини диких тварин (роги, шкіра тощо);
- продукти життєдіяльності диких тварин (мед, віск тощо).

Отже, з наведеного можна зробити висновок, що законодавець пов'язує поняття «тваринний світ» лише з дикими тваринами.

Також потребує встановлення зміст терміна «правова охорона тваринного світу». Найбільш вдалим, на наш погляд, є визначення В. І. Книша, який під правовою охороною тваринного світу розуміє систему правових норм, спрямованих на регулювання діяльності державних та недержавних суб'єктів, пов'язану зі збереженням, раціональним використанням і відтворенням об'єктів тваринного світу, а також застосуванням санкцій до осіб, які не виконують вимог цих норм та заохочення осіб, що плідно здійснюють охорону фауни<sup>87</sup>.

Варто зазначити, що правовій охороні підлягають не тільки об'єкти тваринного світу, але й нори, хатки, лігва, мурашники, боброві загати та інше житло і споруди тварин, місця токування, линяння, гніздових колоній птахів, постійних чи тимчасових скупчень тварин, нерестовищ, інші території, що є середовищем їх існування та шляхами міграції (ч. 2 ст. 3 ЗУ «Про тваринний світ»).

Враховуючи те, що тваринний світ є невід'ємною складовою довкілля, його важливим елементом, який може зазнавати негативного впливу як безпосередньо, так і через вплив на середовище його перебування, вітчизняне законодавство передбачає спеціальні правила щодо забезпечення його правової охорони. Відносини у сфері охорони тваринного світу, об'єкти якого знаходяться у стані природної волі, в неволі чи напіввільних умовах, на суші, у воді, ґрунті чи повітрі, регулюються численними нормативними актами, серед яких головне місце належить Конституції України, Законам України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про тваринний світ», «Про мисливське господарство та полювання», «Про

<sup>87</sup> Книш В. І. Щодо поняття правової охорони об'єктів тваринного світу / В. І. Книш // Форум права. — 2010. — № 1. — С. 153–158.

захист тварин від жорстокого поводження», «Про природно-заповідний фонд України», «Про виключну (морську) економічну зону України» та ін.

Загальні принципи засади правової охорони тваринного світу та його об'єктів закладені в положеннях статей 50 і 66 Конституції України, якими закріплюється право на безпечне для життя і здоров'я довкілля й на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди; а також обов'язок не заподіювати шкоди природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані їм збитки<sup>88</sup>. Зазначені приписи стали основним підґрунтям подальшого розвитку спеціального законодавства, спрямованого на охорону об'єктів фауни. Головним серед них є Закон України «Про тваринний світ», який закріплює узагальнений підхід до формування й реалізації заходів, що забезпечують охорону тваринного світу, деталізація умов і порядку здійснення яких передбачається вже іншими нормативними актами<sup>89</sup>.

Окреме місце в системі джерел фауністичного законодавства займає ЗУ «Про захист тварин від жорстокого поводження», який спрямований на захист від страждань і загибелі тварин унаслідок жорстокого поводження з ними, захист їхніх природних прав та укріплення моральності й гуманності суспільства. Дія цього Закону є дещо ширшою за охопленням, ніж тваринний світ, оскільки поширюється на такі види діяльності: скотарство, включаючи племінне скотарство; поводження з тваринами на території державних природних заповідників та на інших особливо охоронюваних природних територіях; мисливство, мисливське господарство, рибальство; утримання свійських тварин і племінна робота з ними; використання тварин у цирках, зоопарках, на виставках та інших видовищних заходах; використання тварин у спорті, у сфері відпочинку і розваг людей; використання тварин у науково-дослідних і навчальних цілях, у тестуванні; використання тварин у виробництві, у тому числі у виробництві біологічних препаратів; інші види діяльності, де здійснюється вплив на тварин (ст. 3 зазначеного Закону).

Значне місце в системі регулювання фауністичних відносин щодо водних живих ресурсів займають також ЗУ «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» та «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів».

Важливе значення у сфері правового забезпечення охорони тваринного світу мають правові приписи Закону «Про Червону книгу України» норми якого спрямовані на регулювання суспільних відносин у сфері охорони,

<sup>88</sup> Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. — 1996. — № 30. — Ст. 141 (зі змінами, внесеними згідно з Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 р.).

<sup>89</sup> Лейба Л. В. Проблеми й особливості правового забезпечення охорони тваринного світу / Л. В. Лейба // Проблеми законності. — 2011. — Вип. 113. — С. 48–57. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz\\_2011\\_113\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2011_113_8).

використання та відтворення рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення видів фауни, занесених до цієї книги, з метою попередження зникнення їх з природи й забезпечення збереження їх генофонду (ст. 2 зазначеного Закону).

Закон «Про природно-заповідний фонд України» визначає правові засади організації, охорони, ефективного використання природно-заповідного фонду держави, відтворення його природних комплексів та об'єктів. Об'єкти тваринного світу, які перебувають в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду підлягають особливій охороні.

Значну нормотворчу діяльність у сфері поводження з об'єктами тваринного світу здійснює Кабінет Міністрів України. Так, зокрема, Постановами КМ України затверджено Тимчасовий порядок справляння плати за спеціальне використання диких тварин, Положення про порядок ведення державного кадастру тваринного світу, Порядок здійснення любительського і спортивного рибальства, Такси для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного добування (збирання) або знищення цінних видів водних біоресурсів, Розміри компенсації за незаконне добування, знищення або пошкодження видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України, а також за знищення чи погіршення середовища їх перебування (зростання), Такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд внаслідок незаконного добування чи знищення об'єктів тваринного світу, пошкодження або знищення їх жител та споруд, місць перебування і розмноження тощо.

Разом з тим, найбільше за обсягом регулювання здійснюється в рамках відомчої нормотворчості органів екологічного управління. Наказами Мінприроди запроваджуються тимчасові обмеження на добування окремих видів об'єктів тваринного світу, переліки видів тварин, що заносяться до Червоної книги України або виключаються з неї, тощо.

Варто зазначити, що правова охорона тваринного світу не вичерпується лише законодавством окремої держави. Україна бере участь у міжнародному співробітництві в галузі охорони навколишнього природного середовища (в т.ч. у сфері охорони тваринного світу) на державному і громадському рівнях. Міжнародне співробітництво в галузі охорони довкілля здійснюється на міждержавному рівні на основі міжнародних договорів України, укладених у письмовій формі з іноземною державою або з іншим суб'єктом міжнародного права. Україна проводить активну багатосторонню політику в рамках універсальних та регіональних міжнародних організацій<sup>90</sup>.

<sup>90</sup> Екологічне право України. Особлива частина [текст]: навч. посіб. / О. М. Шуміло (кер. авт. кол.), В. А. Зуєв, І. В. Бригадир та ін. — К.: Центр учбової літератури, 2013. — 432 с.

Так, Україною ратифіковано низку міжнародних договорів, серед яких варто відзначити такі:

Конвенція про охорону біологічного різноманіття, метою якої є збереження біологічного різноманіття, стале використання його компонентів і спільне одержання на справедливій і рівній основі вигод, пов'язаних з використанням генетичних ресурсів. Даний міжнародний документ передбачає систему заходів, спрямованих на запобігання і усунення причин значного зменшення або втрати біологічного різноманіття в їх основі<sup>91</sup>.

Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (Бернська конвенція), яка приділяє особливу увагу видам, яким загрожує зникнення, та вразливим видам, включаючи мігруючі види. Відповідно до положень цієї Конвенції України зобов'язана вживати необхідних заходів для підтримання популяцій дикої фауни на такому рівні або для приведення її до такого рівня, який відповідає, зокрема, екологічним, науковим і культурним вимогам, та враховувати при цьому економічні та рекреаційні вимоги, а також потреби підвидів, різновидів чи форм, що знаходяться під загрозою на місцевому рівні<sup>92</sup>.

Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин, яка ставить своєю метою збереження і охорону видів тварин, що мігрують по суші, морю чи у повітрі, а також їхніх місць перебування на всьому шляху їхньої міграції. Конвенція містить два додатки з переліком мігруючих видів, на які повинні поширюватися заходи охорони. До Додатку I занесені види, яким, відповідно до наявних даних, загрожує зникнення. У Додатку II представлені види, які мають несприятливий охоронний статус і поліпшення стану яких вимагає спеціальних заходів. Щоб потрапити до Додатку II, вид не обов'язково має перебувати під загрозою зникнення<sup>93</sup>.

Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (CITES/Вашингтонська конвенція), мета якої полягає в тому, щоб гарантувати, що міжнародна торгівля дикими тваринами і рослинами не створює загрози їх виживанню; договір надає різні ступені захисту для більш ніж 33 000 видів тварин і рослин<sup>94</sup>.

<sup>91</sup> Конвенція про охорону біологічного різноманіття від 1992 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_030](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_030).

<sup>92</sup> Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі від 1979 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_032/para029#o29](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_032/para029#o29).

<sup>93</sup> Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин від 1979 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_136](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_136).

<sup>94</sup> Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення від 03.03.1973 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_129](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_129).

Правове забезпечення використання і охорони тваринного світу на сьогодні здійснюється через розгалужену систему нормативно-правових актів різної юридичної сили та через міжнародні акти. Разом із тим науковці наголошують на тому, що наявність численного правового матеріалу у цій сфері не відповідає потребам екологічної, а значить, і національної безпеки.

Використання природних об'єктів є однією з невід'ємних функцій суспільства. Фауністичним законодавством досить детально врегульовані питання використання об'єктів тваринного світу.

Аналіз Закону дає можливість зробити висновок, що використання тварин охоплює випадки експлуатації диких тварин та інших об'єктів тваринного світу на праві власності і на праві користування. Об'єкти тваринного світу, які перебувають у стані природної волі і знаходяться в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, є об'єктами права власності Українського народу. Разом з цим, об'єкти тваринного світу в Україні можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Відповідно, суб'єктами використання на праві власності є державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації державної або комунальної форми власності, інші фізичні чи юридичні особи, яким відповідні об'єкти належать на праві державної, комунальної або приватної власності. Суб'єктами права користування виступають підприємства, установи, організації всіх форм власності, фізичні особи, в тому числі іноземні. В ряді випадків, зокрема при здійсненні спеціального використання об'єктів тваринного світу, законодавство передбачає вимогу спеціальної правосуб'єктності, як наприклад при здійсненні мисливства.

Використання тваринного світу можна поділити на такі види: загальне і спеціальне.

Загальне використання об'єктів тваринного світу, відповідно до ст. 16 Закону України «Про тваринний світ», характеризується такими ознаками: безоплатність; спрямованість на задоволення життєво необхідних потреб (естетичних, оздоровчих, рекреаційних); здійснення без вилучення об'єктів з природного середовища (крім любительського і спортивного рибальства за умов, визначених законодавством); дотримання заборони знищення тварин, руйнування їхнього житла та інших споруд (нір, хаток, лігв, гнізд, мурашників, бобрових загат тощо), порушення середовища існування тварин і погіршення умов їх розмноження.

У порядку загального використання об'єктів тваринного світу здійснюється:

- любительське і спортивне рибальство. Любительське рибальство — лов (добування) водних живих ресурсів для особистих потреб знаряддями



лову, передбаченими правилами любительського і спортивного рибальства; спортивне рибальство — вид любительського рибальства з установленням певних вимог за умовами проведення спортивних змагань або кваліфікаційних нормативів<sup>95</sup>. Правила здійснення любительського і спортивного рибальства закріплюють детальні вимоги до порядку, способів, знарядь рибальства, норми вилову риби, заборони на певні дії, тощо. Так, наприклад, забороняється лов водних живих ресурсів із застосуванням вибухових і отруйних речовин, електроструму, колючих знарядь лову, вогнепальної та пневматичної зброї (за винятком гарпунних рушниць для підводного полювання), промислових та інших знарядь лову, виготовлених із сіткоснастевих чи інших матеріалів усіх видів і найменувань, а також способом багріння, спорудження гаток, запруд та спускання води з рибогосподарських водойм. Забороняється лов морських ссавців, риби та інших водних живих ресурсів, занесених до Червоної книги України<sup>96</sup>.

- використання корисних властивостей життєдіяльності тварин — природних санітарів середовища, запилювачів рослин тощо. допускається тільки без їх вилучення та знищення, погіршення середовища їх існування і без заподіяння тваринам іншої шкоди.
- використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних, естетичних та інших цілях, не заборонених законом. В порядку загального використання воно здійснюється без вилучення об'єктів тваринного світу з навколишнього природного середовища, в т.ч. тимчасово (спостереження, фотографування тощо). Використання об'єктів тваринного світу, які перебувають у напіввільних умовах чи в неволі, для наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілей може здійснюватися за плату.

Спеціальне використання об'єктів тваринного світу за загальним правилом здійснюється на підставі відповідних дозволів та з внесенням плати за користування. Особливістю спеціального використання об'єктів тваринного світу є те, що відповідно до ст. 17 Закону України «Про тваринний світ» воно здійснюється з їх вилученням (добуванням, збиранням тощо) із природного середовища (за винятком передбачених законодавством ви-

<sup>95</sup> Порядок здійснення любительського і спортивного рибальства // Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.1998 р. № 1126 (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1126-98-п>.

<sup>96</sup> Правила любительського і спортивного рибальства // Наказ Державного комітету рибного господарства України від 15.02.1999 р. № 19 (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0269-99>.

падків безоплатного любительського і спортивного рибальства у водних об'єктах загального користування).

Законодавство України розрізняє такі види спеціального використання тваринних ресурсів: 1) мисливство; 2) рибальство, включаючи добування водних безхребетних тварин; 3) використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях; 4) використання диких тварин з метою отримання продуктів їх життєдіяльності; 5) добування (придбання) диких тварин з метою їх утримання і розведення у напіввільних умовах чи в неволі.

У загальних рисах охарактеризуємо вищеперераховані види.

Найпоширенішим різновидом спеціального використання дикої фауни є мисливство. Мисливство — вид спеціального використання тваринного світу шляхом добування мисливських тварин, що перебувають у стані природної волі або утримуються в напіввільних умовах у межах мисливських угідь<sup>97</sup>. Мисливські угіддя надаються в передбаченому ст. 22 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» порядку в користування користувачам мисливських угідь, якими є спеціалізовані мисливські господарства, інші підприємства, установи та організації, в яких створені спеціалізовані підрозділи для ведення мисливського господарства. Мисливські угіддя надаються у користування на строк не менш як на 15 років, їх площа повинна становити не менше 3 тисяч гектарів, але не більше ніж 35 відсотків від загальної площі мисливських угідь Автономної Республіки Крим, області та м. Севастополя. В межах мисливських угідь здійснюється полювання, тобто дії людини, спрямовані на вистежування, переслідування з метою добування і саме добування (відстріл, відлов) мисливських тварин, що перебувають у стані природної волі або утримуються в напіввільних умовах (ст. 1 Закону України «Про мисливське господарство та полювання»). Право на полювання мають громадяни України, які досягли 18-річного віку, іноземці, які одержали в установленому порядку дозвіл на добування мисливських тварин та інші документи, що засвідчують право на полювання.

З метою охорони тваринного світу і його відтворення місцеві державні адміністрації чи мисливські господарства можуть тимчасово обмежувати чи припиняти здійснення мисливства на певній площі угідь. Однак, зважаючи на тимчасовість заборони полювання, такі угіддя не втрачають статусу мисливських.

<sup>97</sup> Про мисливське господарство та полювання : Верховна Рада України ; Закон від 22.02.2000 № 1478-III. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1478-14>.

За схожістю правового режиму охорони і використання об'єктів державного мисливського фонду можна виділити кілька таких категорій.

1. Звірі та птахи, віднесені до мисливських видів, але добування яких за загальним правилом забороняється. Це в першу чергу тварини, що занесені до Червоної книги України, або ті, що знаходяться у межах територій природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, а також малопоширені й цінні звірі — видра, борсук та ін. Добування їх здійснюється у виняткових випадках для наукових і селекційних цілей за спеціальними дозволами Мінприроди України.
2. Парнокопитні тварини (лосі, олені, лані, кабани, муфлони, козулі), використання яких здійснюється за особливим ліцензійним порядком їх добування на підставі лімітів, затверджених Мінприроди для кожної області. Обласні органи лісового господарства розподіляють ліцензії серед користувачів мисливських угідь згідно з їх планами добування, на підставі яких і затверджувалися ліміти. Користувачі, у свою чергу, надають ліцензії одному або декільком мисливцям за плату, розмір якої визначається Держлісагенством України.
3. Полювання на найбільш цінні види хутрових звірів (бобра, бабака, білку, куницю, норку та ін.) також проводиться за індивідуальними дозволами-ліцензіями, що видаються обласними органами лісового господарства. Полювання на менш цінних хутрових звірів (енотоподібного собаку, лисицю, зайця-русака та ін.) здійснюється на підставі дозволу користувача мисливських угідь, документальною формою якого є відстрільна картка.
4. Добування пернатої дичини (дикі качки, гуси, кулики, фазани, перепела та ін.) здійснюється за дозволом користувача мисливських угідь з отриманням відстрільної картки, як і в попередньому випадку, але іншого змісту. З метою зменшення втрат дичини дозволи видаються переважно мисливцям, що мають собак мисливських порід.
5. Шкідливі звірі і птахи (вовки, лисиці, сірі ворони, сороки, здичавілі собаки і коти та ін.) спричиняють значну шкоду мисливському господарству. Тому мисливцям дозволяється їх винищувати під час полювання на інших мисливських тварин, а в недозволеній для полювання час або в заборонених місцях відстріл і відлов вовків та лисиць здійснюється мисливцями за дозволом обласних органів лісового господарства<sup>98</sup>.

<sup>98</sup> Екологічне право України : [підруч.] / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х. : Право, 2009. — 328 с.

З метою раціонального використання, охорони і забезпечення відтворення ресурсів мисливського господарства законодавством встановлюється ряд обмежень і заборон щодо часу, засобів полювання, кількості добутої продукції тощо. Так, полювання на мисливських звірів і птахів має вестися переважно восени і взимку в граничні строки, визначені Законом України «Про мисливське господарство і полювання». Щорічно Держлісагентство України за погодженням з Мінприроди визначає початок і закінчення мисливського сезону по областях і категоріях мисливського фонду залежно від кліматичних умов року і наявності дичини. Полювання протягом мисливського сезону може проводитись в усі дні тижня, у певних випадках — тільки в суботу та неділю.

Держлісагентством України і обласними органами лісового господарства встановлюються норми відстрілу звірів і птахів на одного мисливця за день полювання. Мисливець, який здобув звіра чи птаха, зобов'язаний на місці добування внести в контрольну картку добутої дичини відповідну відмітку, відсутність якої означає грубе порушення ним правил полювання. Законодавство забороняє застосування загальнонебезпечних або винищувальних знарядь і засобів полювання, наприклад, вибухівки, немисливської вогнепальної зброї, використання автотранспортних засобів, отрути, пасток тощо.

Полювання без належних мисливських документів, у заборонених місцях, у неналежний час, забороненими засобами і знаряддями та порушення інших встановлених правил добування мисливських звірів і птахів кваліфікується як незаконне полювання (браконьєрство), яке тягне за собою юридичну відповідальність винних осіб.

Рибальство. У природничо-науковій літературі рибальство визначається як діяльність, яка полягає в добуванні риби та інших водних тварин. Цю позицію в цілому підтримує і Закон України «Про тваринний світ», у ст. 25 якого вказується, що «рибальством вважається добування риби, водних безхребетних». Отже, законодавець прямо передбачив лише деякі ознаки рибальства, котрі стосуються об'єктів цього виду спеціального використання дикої фауни та місця його здійснення.

Аналіз усіх істотних ознак рибальства дозволяє визначити цей різновид спеціального використання дикої фауни як урегульовану законом діяльність, що: 1) здійснюється для задоволення матеріальних (економічних) потреб громадян і народного господарства; 2) полягає в добуванні окремих видів водних тварин, які мають економічну цінність, а також перебувають у стані природної волі; 3) здійснюється тільки в межах спеціально визначених акваторій (рибальські угіддя) та в чітко встановлені строки (рибальський сезон); 4) здійснюється лише регламентованими способами за допомогою дозволених знарядь

та визначених умов їхнього застосування; 5) здійснюється фізичними і юридичними особами, спеціальна рибальська правосуб'єктність яких має бути підтверджена відповідними документами (крім любительського рибальства); 6) фізичні та юридичні особи мають право на добування водних тварин, наявність якого засвідчується спеціальними дозволами; 7) дозволи видаються виключно державними органами рибоохорони за відповідну плату<sup>99</sup>.

Використання диких тварин з метою отримання продуктів їхньої життєдіяльності. Таке використання допускається тільки без вилучення та знищення тварин і без погіршення середовища їх існування. І хоча за цією ознакою даний вид можна віднести до загального використання, однак ст. 16 Закону не вказує на нього як на вид загального використання, а відповідно до Правил видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення, затверджених наказом Міністерства охорони природи України від 26.05.1999 р., на здійснення такого виду використання необхідне одержання спеціального дозволу. Дикі тварини використовуються з метою отримання таких продуктів їхньої життєдіяльності: 1) отрути змій, павуків, багатоніжок тощо; 2) меду та воску диких бджіл; 3) виділення залоз зовнішньої секреції; та інших<sup>100</sup>.

Крім мисливства і рибальства, законодавством передбачені і такі самостійні види спеціального використання дикої фауни, як добування її об'єктів в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях, а також добування диких тварин з метою утримання і розведення їх у неволі або в напіввільних умовах для отримання продуктів їх життєдіяльності в комерційних та інших цілях (ст. ст. 28, 31 Закону України «Про тваринний світ»).

Використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях може здійснюватись в порядку загального використання, про що було сказано вище, та спеціального — у випадках, коли воно відбувається із вилученням об'єктів тваринного світу з природного середовища. В цьому разі на його здійснення необхідно одержати дозвіл, який видається: у випадку спеціального використання диких тварин (у т.ч. тих, які занесені до Червоної книги України) та інших об'єктів тваринного

<sup>99</sup> Нечипорук Л. Д. Особливості окремих видів спеціального використання об'єктів тваринного світу / Л. Д. Нечипорук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». — 2014. — Вип. 27.

<sup>100</sup> Правила використання диких тварин з метою отримання продуктів їх життєдіяльності // Наказ Мінприроди від 26.09.2011 N 337 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1180-11>.

світу — Мінприроди України<sup>101</sup> (п. 2.1 Правил) або рибоохорони (у разі добування водних живих ресурсів). У разі необхідності уповноважені центральні органи виконавчої влади у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу можуть встановлювати обмеження, а також постійну чи тимчасову заборону використання об'єктів тваринного світу або вилучення об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях.

Наступним і останнім різновидом спеціального використання об'єктів тваринного світу є такий, що передбачає добування певних об'єктів з метою утримання та розведення в неволі чи напіввільних умовах (ст. 31 Закону). Цей різновид використання тварин виділений законодавцем в залежності від мети його здійснення і здійснюється на основі дозволів, які видаються органами Мінприроди.

Утримання та розведення диких тварин в неволі чи напіввільних умовах допускається, якщо: 1) створені умови, які відповідають їх біологічним, видовим та індивідуальним особливостям; 2) дотримані вимоги, встановлені ЗУ «Про захист тварин від жорстокого поводження»; 3) наявні документи, що підтверджують законність набуття дикої тварини<sup>102</sup>.

У п. 3.3 Порядку утримання та розведення диких тварин, які перебувають у стані неволі або в напіввільних умовах передбачено виключний перелік цілей, для яких дозволяється утримання диких тварин. Так, у цей перелік не включено їх використання у фермерському чи сільському господарстві. Отже, використання і розведення диких тварин для вказаних цілей не допускається.

Вбачається, що з огляду на сучасний стан економічних відносин необхідно доповнити фауністичне законодавство положенням, що дозволяє використання диких тварин (за винятком тварин, які віднесені до Червоної книги України) у фермерському і сільському господарстві та детально врегулювати умови і порядок такого використання.

Тварини, вилучені з природного середовища за відповідним дозволом чи іншим документом та за визначену у встановленому законодавством порядку плату, є власністю підприємств, установ, організацій та громадян, яким цей дозвіл чи інший документ було видано (ч. 2 ст. 31 Закону).

<sup>101</sup> Правила видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення // Наказ Мінекобезпеки України від 26.05.1999 р. № 115 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0608-99>.

<sup>102</sup> Порядок утримання та розведення диких тварин, які перебувають у стані неволі або в напіввільних умовах // Наказ Мінприроди від 30.09.2010 № 429 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1384-10>.

Власники диких тварин повинні отримати, передбачені законом, ветеринарні документи на тварину (ветеринарні довідки, ветеринарно-санітарні паспорти). Місце утримання тварин має забезпечувати достатній простір для розміщення диких тварин, бути обладнаним необхідними пристосуваннями, що забезпечують їх життєдіяльність (нори, гнізда, укриття, ставки, басейни тощо). Усе обладнання, в тому числі електроприлади, має встановлюватися таким чином, щоб воно не травмувало тварин та не було ними пошкоджене.

Не можна залишити поза увагою також і той факт, що добування об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних та естетичних цілях, а також добування диких тварин з метою утримання і розведення їх у неволі або в напіввільних умовах для отримання продуктів їх життєдіяльності у комерційних та інших цілях передбачає і такий вид використання, як проведення експериментів на тваринах. Даний вид діяльності регулюється ЗУ «Про захист тварин від жорстокого поводження» та Порядком проведення науковими установами дослідів, експериментів над тваринами, затвердженим Наказом МОНмолодьспорт України від 01.03.2012 № 249. Так, відповідно до ст. 26 ЗУ «Про захист тварин від жорстокого поводження», використання тварин у наукових експериментах, біологічному тестуванні, навчальному процесі допускається лише в разі, якщо відсутня можливість заміни їх іншими альтернативними методами і об'єктами. Робота з експериментальними тваринами може проводитися за наявності дозволу на проведення такого виду діяльності, що видається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері наукової діяльності (МОН).

Проте, закріплюючи правила поводження з тваринами, ці нормативні акти практично не регулюють питання проведення самих дослідів на тваринах.

Використання об'єктів тваринного світу в наукових цілях зобов'язує дотримуватися при цьому принципів біоетики, закріплених в міжнародних та національних документах, які обмежують і навіть забороняють проведення ряду експериментів на тваринах. Одним з таких документів є Європейська конвенція про захист хребетних тварин, що використовуються для дослідних та інших наукових цілей. Відповідно до цього міжнародного документу, якщо тварину планується використати у процедурі, яка завдасть їй або може завдати гострого болю, що вірогідно продовжуватиметься, про таку процедуру має бути спеціально заявлено уповноваженому органу, вона повинна бути обґрунтована або на неї має бути отриманий спеціальний дозвіл такого органу. Дозвіл надається тільки тим особам, які на думку уповноваженого органу, є компетентними<sup>103</sup>. На даний момент Україна не є членом цієї конвенції.

<sup>103</sup> Європейська конвенція про захист хребетних тварин, що використовуються для дослідних та інших наукових цілей від 18.03.1986 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_137](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_137).

Регламентация експериментів на тваринах визнана обов'язковою у багатьох країнах, де прийнято відповідні законодавчі акти і нормативні документи. Ще в 70-х роках минулого століття у Великобританії була заснована Королівська комісія з використання живих тварин в експериментальних дослідженнях, а в 1986 р. парламент цієї країни прийняв відповідний закон. Детальні регулюючі документи і рекомендації щодо цього розроблені і діють у США, Канаді, ряді країн Європи і Латинської Америки.

Залишається відкритим питання щодо проведення експериментів на тваринах з етичної позиції, як і визначення права людини на проведення больових експериментів, межі болю, що потребує застосування знеболювальних засобів. Загальноприйнятим стандартом став принцип трьох R: refinement, тобто поліпшення, гуманізація поводження з тваринами під час підготовки і проведення експерименту (в широкому сенсі з моменту народження і до моменту смерті тварини) за рахунок використання знеболюючих і нетравматичний методів; reduction — скорочення кількості використовуваних тварин; replacement — заміна високоорганізованих тварин на низькоорганізовані або застосування альтернативних методів<sup>104</sup>.

На нашу думку, чинне законодавство України про тваринний світ слід доповнити такими положеннями: 1) експерименти на тваринах припустимі тільки в тих випадках, якщо вони спрямовані на одержання нових наукових знань; запобігання захворювань, діагностику чи лікування хвороби, відхилень чи їх наслідків у людини або тварин; охорону навколишнього природного середовища; є необхідними для навчання та професійної підготовки; проведення судово-медичної і криміналістичної експертизи; 2) допустимість проведення експериментів з використанням тварин лише у випадку, коли є достатні підстави вважати, що буде досягнуто хоча б однієї з вищеперахованих цілей; 3) створення спеціалізованих установ-розплідників, в яких тварини розводяться з метою їхнього використання у дослідженнях; 4) необхідність одержання персональної ліцензії (сертифікату), метою видачі якої є оцінка кваліфікації та компетентності експериментатора; 5) створення вищого органу контролю за діяльністю установ, що мають дозвіл на проведення дослідів з використанням тварин.

Одним із заходів, спрямованих на охорону тваринного світу, є передбачена законом можливість обмеження і припинення права власності на

<sup>104</sup> Біоетика медико-біологічних експериментів. Моральні принципи проведення експериментів на тваринах. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://intranet.tdmu.edu.ua/data/kafedra/internal/deontologi/lectures\\_stud/uk/med/biol/ptn/osnovi%20біоетики%20і%20біобезпеки/2/2%20біоетика%20медико-біологічних%20експериментів.htm](http://intranet.tdmu.edu.ua/data/kafedra/internal/deontologi/lectures_stud/uk/med/biol/ptn/osnovi%20біоетики%20і%20біобезпеки/2/2%20біоетика%20медико-біологічних%20експериментів.htm).



об'єкти тваринного світу. Ст. 8 ЗУ «Про тваринний світ» та ст. 12 ЗУ «Про захист тварин від жорстокого поводження» передбачені підстави припинення права приватної власності, а саме, у разі: 1) жорстокого поводження з дикими тваринами; 2) встановлення законодавчими актами заборони щодо перебування у приватній власності окремих об'єктів тваринного світу; 3) у інших випадках, передбачених законом. Згідно з ч. 2 ст. 12 Закону, право власності та інші речові права на тварин у разі жорстокого поводження з ними можуть бути припинені за рішенням суду шляхом їх оплатного вилучення або конфіскації.

Оплатне вилучення і конфіскація може застосовуватися лише як адміністративне стягнення, тобто є мірою відповідальності і застосовується до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення. Порядок оплатного вилучення та конфіскації регулюється КУпАП, ЗУ «Про виконавче провадження» та Інструкцією з діловодства у місцевих загальних судах, апеляційних судах областей, апеляційних судах міст Києва та Севастополя, апеляційному суді Автономної Республіки Крим та Вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Так, постанови про оплатне вилучення чи конфіскацію об'єктів тваринного світу надсилається на виконання до органу державної податкової служби для подальшого пред'явлення на виконання до органу державної виконавчої служби за місцезнаходженням цього предмета (в нашому випадку — дикої тварини) після набрання постановою законної сили (пп. 29.42.; 29.43 Інструкції<sup>105</sup>).

Так, рішенням Бориспільського міськрайсуду Київської області від 20 січня 2017 (Справа № 359/470/17) було встановлено, що 15.10.2016 р. в службовому приміщенні митниці залі «Відліт» терміналу «D» ДП «МА «Бориспіль» у громадянина України ОСОБА\_3 було виявлено 4 дорослі соколоподібні птахи біло-сірого кольору, які занесені до Додатку II Конвенції «Про Міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення» (CITES) як рідкісний та зникаючий вид та торгівля та утримання якого є незаконним, чим порушив порядок проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю, яким обмежено переміщення таких живих тварин через митний кордон України, відповідно до положень Конвенції «Про Міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення» (CITES), і які потребують обов'язкового письмо-

<sup>105</sup> Інструкція з діловодства у місцевих загальних судах, апеляційних судах областей, апеляційних судах міст Києва та Севастополя, апеляційному суді Автономної Республіки Крим та Вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ // Наказ ДСА України від 17.12.2013 № 173 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0173750-13>.

вого декларування, дозвільних документів на право переміщення живих тварин, а саме дозволу адміністративного органу СІТЕS (в Україні Мінприроди) та погодження наукового органу СІТЕS (за птахів та інших наземних тварин відповідає Інститут зоології ім. І. І. Шмалюгаузену НАН України), документів про право набуття тварин та ветеринарного свідоцтва, які ОСОБА\_3 при собі не мав. У своєму рішенні суд дійшов висновку, що на правопорушника доцільно накласти адміністративне стягнення у вигляді штрафу в розмірі 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (1700 грн.) з конфіскацією 4 (чотирьох) дорослих соколоподібних птахів біло-сірого кольору.

Виникає питання щодо подальшої долі цих вилучених чи конфіскованих тварин. На перший погляд і це питання врегульоване фауністичним законодавством. Так, у ст. 15 ЗУ «Про захист тварин від жорстокого поводження» передбачена можливість створення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, громадськими і благодійними організаціями та фізичними особами притулків для безпритульних тварин. Проте, законодавець обмежив поняття «безпритульні тварини» тільки домашніми тваринами, що залишилися без догляду людини або утворили напіввільні угруповання, здатні розмножуватися поза контролем людини. Таке ж визначення покладено в основу Положення про притулок для тварин<sup>106</sup> та Ветеринарно-санітарних вимог до утримання тварин у притулках<sup>107</sup>. Це унеможлиблює застосування до диких тварин положень законодавства щодо бездоглядних тварин. На сьогодні в Україні притулків для безпритульних тварин створено дуже мало. Якби вищевказані норми і поширювали свою дію на диких тварин, їх не було б де поміщати.

А поки законодавчо не врегульовані підстави для облаштування таких притулків для диких тварин, свідомі та небайдужі до їхньої долі громадські екологічні організації, різні благодійні фонди, підприємства та громадяни створюють регіональні центри порятунку та реабілітації диких тварин. Подібні реабілітаційні центри існують майже в усіх країнах Європи та Америки, але в Україні, на жаль, таких центрів одиниці, а ті, які вже створені, за відсутності належного фінансування закриваються. Найбільш відомими є Центр реабілітації диких тварин (бурих

<sup>106</sup> Положення про притулок для тварин // Наказ Держкомветмедицини від 15.10.2010 № 439 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1016-10>.

<sup>107</sup> Ветеринарно-санітарні вимоги до утримання тварин у притулках // Наказ Держкомветмедицини від 15.10.2010 № 438 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1015-10>.

ведмедів) на території національного природного парку «Синевир» на Закарпатті, Центр реабілітації диких тварин, який діє при Музеї природи Галицького національного природного парку Івано-Франківської області, Центр реабілітації рукокрилих в Екопарку в Харкові, Центр порятунку ведмедів «Надія» в Житомирській області, який був побудований за сприяння Міжнародної зоозахисної організації «Four paws» («Чотири лапи»)<sup>108</sup>.

Тому вважаємо за необхідне розробити і прийняти Положення про притулки для диких тварин та ветеринарно-санітарні вимоги до утримання диких тварин у таких притулках.

Винятковим у своїй важливості засобом охорони тварин є їх занесення до Червоної книги України, яка є основним документом, в якому узагальнено матеріали про сучасний стан рідкісних і таких, що знаходяться під загрозою зникнення, видів тварин і рослин, на підставі якого розробляються наукові і практичні заходи, спрямовані на їх охорону, відтворення і раціональне використання. До Червоної книги України заносяться види тварин і рослин, які постійно або тимчасово перебувають чи зростають у природних умовах на території України, в межах її територіальних вод, континентального шельфу та виняткової (морської) економічної зони, і знаходяться під загрозою зникнення.

Рішення про занесення до видів тваринного світу до Червоної книги України приймається Мінприроди за поданням Національної комісії з питань Червоної книги України (далі — Національна комісія)<sup>109</sup>. Правове значення Червоної книги полягає в тому, що занесені до неї тварини набувають особливого правового статусу, який полягає у такому:

1. Тварини, занесені до Червоної книги України можуть бути надані у приватну власність лише з дозволу Мінприроди.
2. Перебування на певній території рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення тварин, занесених до Червоної книги, є підставою для проголошення її об'єктом природно-заповідного фонду загальнодержавного значення.
3. Спеціальне використання об'єктів Червоної книги України здійснюється у виняткових випадках лише у наукових і селекційних цілей за дозволом Мінприроди на підставі рішень Національної комісії. Дозволи, згідно з клопотаннями (заявками), видаються лише науковим організаціям

<sup>108</sup> Власенко Ю. Л. Еколого-правове забезпечення охорони тваринного світу / Ю. Л. Власенко // Порівняльно-аналітичне право. — 2014. Вип. № 2.

<sup>109</sup> Про Червону книгу України : Верховна Рада України ; Закон від 07.02.2002 № 3055-III (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3055-14>.

та іншим установам, завдання яких щодо виконання робіт з видами, занесеними до Червоної книги України, визначені відповідними державними науковими програмами<sup>110</sup>.

4. Законодавством встановлена підвищена відповідальність за знищення чи пошкодження видів тварин, занесених до Червоної книги України.

Як згадувалося раніше, правовій охороні підлягають не тільки об'єкти тваринного світу, але й нори, хатки, лігва, мурашники, боброві загати та інше житло і споруди тварин, місця токування, линяння, гніздових колоній птахів, постійних чи тимчасових скупчень тварин, нерестовищ, інші території, що є середовищем їх існування та шляхами міграції.

Так, відповідно до ст. 39 Закону, підприємства, установи, організації і громадяни при здійсненні будь-якої діяльності, що впливає або може вплинути на стан тваринного світу, зобов'язані забезпечувати охорону середовища існування, умов розмноження і шляхів міграції тварин. При цьому зазначені суб'єкти спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди), центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства (Держлісагентство), органом місцевого самоврядування вживають заходів щодо визначення місць розмноження диких тварин та своєчасно інформують населення про правила поведінки, яких необхідно дотримуватися в таких місцях. У період масового розмноження диких тварин, з 1 квітня до 15 червня, забороняється проведення робіт та заходів, які є джерелом підвищеного шуму та неспокою (пальба, проведення вибухових робіт, феєрверків, санітарних рубок лісу, використання моторних маломірних суден, проведення ралі та інших змагань на транспортних засобах).

З метою збереження і поліпшення екологічного стану окремих територій, визначених в установленому законом порядку такими, що мають особливу цінність як середовище існування рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, та цінних видів тварин, Мінприроди може розробляти і запроваджувати для цих територій більш суворі екологічні нормативи, ніж ті, що встановлені для всієї території України.

Найбільш ефективним серед заходів, що спрямовані на охорону середовища перебування, умов відтворення та шляхів міграції диких тварин, є створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

<sup>110</sup> Інструкція про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України // Наказ Мінприроди від 01.02.1993 р. № 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0004-93>.

Тваринний світ на таких територіях може охоронятись як у комплексі з іншими природними ресурсами (наприклад, у заповідниках, національних природних парках), так і в спеціально створених з метою охорони тваринного світу об'єктах (загальнозоологічні, орнітологічні, ентомологічні, іхтіологічні заказники, зоологічні пам'ятки природи, зоологічні парки, сади тощо).

Ще одним заходом є включення територій та об'єктів до переліку територій і об'єктів екологічної мережі, яка утворюється в т.ч. з метою збереження біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні (ст. 3 ЗУ «Про екологічну мережу України<sup>111</sup>»).

За порушення, недотримання вищевказаних норм у галузі охорони, використання і відтворення об'єктів тваринного світу передбачена юридична відповідальність. Так, стаття 63 Закону «Про тваринний світ» і ст. 42 Закону «Про мисливське господарство і полювання» містять перелік порушень відповідного законодавства. До найбільш поширених можна віднести: порушення порядку і правил надання об'єктів тваринного світу в користування, їх самовільне чи понадлімітне спеціальне використання, незаконне вилучення тварин з природного середовища, порушення вимог щодо охорони середовища перебування тварин. Вчинення наведених та інших правопорушень передбачає дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність.

Але через те, що процес оновлення екологічного законодавства просувався швидше, ніж в «охоронних» галузях законодавства, не всім наведеним у статтях законів правопорушенням кореспондує відповідна правова норма Кримінального кодексу чи Кодексу про адміністративні правопорушення. Це, зокрема, стосується таких порушень, як приховування та перекручення інформації про стан і чисельність тварин і їхнє використання, використання мисливських угідь не за призначенням, невжиття заходів щодо запобігання загибелі тварин, погіршення середовища їх перебування тощо. Тому при визначенні виду і міри юридичної відповідальності за вчинення тих чи інших порушень законодавства про тваринний світ слід керуватись чинним кримінальним (статті 248,

<sup>111</sup> Про екологічну мережу України : Верховна Рада України ; Закон від 24.06.2004 № 1864-IV (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1864-15>.

249 КК) та адміністративним (статті 50, 771, 83 ч. 2, 85-91 КпАП) законодавством<sup>112</sup>.

Незалежно від притягнення винних до адміністративної чи кримінальної відповідальності, фізичні та юридичні особи зобов'язані відшкодувати шкоду, завдану внаслідок порушення фауністичного законодавства.

У справах, пов'язаних з відшкодуванням шкоди об'єктам тваринного світу, вирішальним є визначення її матеріального розміру. Як роз'яснив Пленум Верховного Суду України у постанові від 10 грудня 2004 року «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля», якщо спеціальним екологічним законодавством визначено порядок обчислення даної шкоди, її розмір належить обраховувати в точній відповідності з установленими таксами або методиками. Перші, як правило, застосовуються у випадках, коли є реальна можливість обчислити кількість добутих тварин та зважити на їх екологічну цінність, другі — коли така можливість відсутня (наприклад, при масовій загибелі риби від забруднення водойми).

Такси і методика розрахунку розміру екологічної шкоди, і порядок її відшкодування визначаються відповідними нормативно-правовими актами.

Так, рішенням Немирівського районного суду Вінницької області від 03.06.2016 року (справа № 140/848/16-ц) було задоволено позов Державної екологічної інспекції у Вінницькій області до ОСОБА\_1 про відшкодування збитків, завданих внаслідок порушення природоохоронного законодавства, з тих підстав, що ОСОБА\_1 здійснила незаконний вилов риби забороненими знаряддями лову (сіткою) на Ладжинському водосховищі р. Південний Буг біля с. Новоселівка Немирівського району. Своїми діями, відповідач наніс державі збитків, на суму 16133 грн. Розрахунок збитків здійснено у відповідності до постанови КМ України від 21 листопада 2011 р. № 1209 «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного добування (збирання) або знищення цінних видів біоресурсів».

Рішенням Дубровицького районного суду Рівненської області від 18 березня 2016 року (справа № 560/111/16-ц) було задоволено позов ОСОБА\_1 з Обмеженою відповідальністю Фірма «Рекорд» до ОСОБА\_2 про стягнення матеріальної шкоди, завданої неправомірними діями. Судом встановлено, що відповідач повторно протягом року, злісно порушив правила полювання, а саме: без жодного з документів на право полювання визначених ст. 14 Закону України «Про мисливське господарство

<sup>112</sup> Екологічне право України: [підруч.] / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х.: Право, 2009. — 328 с.

та полювання» в заборонений час, незаконно полював на заборонених для полювання тварин та незаконно добув двох козуль, окремі розтушовані частини яких незаконно переносив в рюкзаку без відмітки цього факту в контрольній картці обліку добутої дичини та порушив правила полювання, що у відповідності зі ст. 35 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» визначено як незаконно добута продукція полювання. Відповідно до Такс для обчислення розміру відшкодування збитків, завданих внаслідок порушення законодавства в галузі мисливського господарства та полювання (крім видів, занесених до Червоної книги України), затверджених спільним наказом від 18.07.2007 № 332/262 Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та Державного комітету лісового господарства України, розмір збитків, які спричинені незаконним добуванням двох козуль, складають 16 000,00 гривень (із розрахунку 8 000,00 грн. за знищення однієї особи козулі).

Враховуючи специфіку екологічної шкоди (можливість прояву її наслідків через певні, інколи значні проміжки часу), методика її обчислення спирається на сам факт заподіяння екологічної шкоди, а не на наслідки її прояву. Якщо така методика відсутня, то розмір шкоди розраховується на підставі фактичних затрат, необхідних для відновлення порушеного стану навколишнього природного середовища. В окремих випадках шкода може бути відшкодована шляхом покладання обов'язку на винну особу щодо відновлення стану та якості навколишнього природного середовища і його окремих об'єктів за рахунок власних коштів заподіювача шкоди, його власними силами.

Ч. 5 ст. 63 ЗУ «Про тваринний світ» передбачено, що незаконно добуті (зібрані) об'єкти тваринного світу, виготовлена з них продукція, знаряддя правопорушень підлягають безоплатному вилученню в установленому законом порядку. Також варто зазначити, що якщо кошти, стягнуті за порушення законодавства про тваринний світ, зараховуються до державного бюджету, то кошти за відшкодування збитків, завданих внаслідок порушення законодавства у галузі ведення мисливського господарства та полювання, зараховуються на рахунок користувача мисливських угідь, якому заподіяні збитки.

Враховуючи все вищевикладене, ми пропонуємо:

1. На законодавчому рівні дозволити використання диких тварин у фермерстві та сільському господарстві. Детально врегулювати умови і порядок такого використання.
2. Детально врегулювати питання проведення експериментів за участі тварин, в т.ч. передбачити виключний перелік цілей, за яких допускається проведення таких експериментів; запровадити необ-

хідність одержання персональної ліцензії (сертифікату) з оцінкою кваліфікації та компетентності експериментатора; створити вищий орган контролю за діяльністю у сфері проведення експериментів за участю тварин.

3. Доповнити перелік видів діяльності у сфері охорони і використання об'єктів тваринного світу, а саме: догляд за безпритульними дикими тваринами та дикими тваринами, конфіскованими у власників, а також розробити і прийняти Положення про притулки для диких тварин та ветеринарно-санітарні вимоги до утримання диких тварин у таких притулках.
4. Усунути законодавчі прогалини притягнення до відповідальності за порушення норм у сфері охорони тваринного світу шляхом доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України відповідними нормами. Посилити відповідальність за порушення законодавства у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу.

Висновки. Тваринний світ є важливою складовою природних багатств України. Він охоплює все різноманіття дикої фауни. Це один з основних компонентів навколишнього природного середовища, джерело духовного та естетичного збагачення і виховання людей, об'єкт наукових досліджень.

Поряд з цим, тваринний світ становить один з найбільш вразливих об'єктів природи, бо впливати на його стан можна як безпосередньо (на самих тварин), так і через вплив на середовище його перебування. Тому необхідно запровадити комплексний підхід до охорони та поліпшення всієї екологічної системи довкілля, в якій перебуває і складовою частиною якої є тваринний світ.



*Список використаної літератури*

1. Біоетика медико-біологічних експериментів. Моральні принципи проведення експериментів на тваринах. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://intranet.tdmu.edu.ua/data/kafedra/internal/deontologi/lectures\\_stud/uk/med/biol/ptn/основи%20біоетики%20і%20біобезпеки/2/2%20біоетика%20медико-біологічних%20експериментів.htm](http://intranet.tdmu.edu.ua/data/kafedra/internal/deontologi/lectures_stud/uk/med/biol/ptn/основи%20біоетики%20і%20біобезпеки/2/2%20біоетика%20медико-біологічних%20експериментів.htm).
2. Ветеринарно-санітарні вимоги до утримання тварин у притулках // Наказ Держкомветмедицини від 15.10.2010 № 438 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1015-10>.
3. Власенко Ю. Л. Еколого-правове забезпечення охорони тваринного світу / Ю. Л. Власенко // Порівняльно-аналітичне право. — 2014. Вип. № 2.
4. Екологічне право України : [підруч.] / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х. : Право, 2009. — 328 с.
5. Екологічне право України : [підруч.] / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х. : Право, 2009. — 328 с.
6. Екологічне право України. Особлива частина [текст] : навч. посіб. / О. М. Шуміло (кер. авт. кол.), В. А. Зуєв, І. В. Бригадир та ін. — К.: Центр учбової літератури, 2013. — 432 с.
7. Європейська конвенція про захист хребетних тварин, що використовуються для дослідних та інших наукових цілей від 18.03.1986 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_137](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_137).
8. Інструкція з діловодства у місцевих загальних судах, апеляційних судах областей, апеляційних судах міст Києва та Севастополя, апеляційному суді Автономної Республіки Крим та Вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ // Наказ ДСА України від 17.12.2013 № 173 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0173750-13>.
9. Інструкція про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України // Наказ Мінприроди від 01.02.1993 р. № 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0004-93>.
10. Книш В. І. Щодо поняття правової охорони об'єктів тваринного світу / В. І. Книш // Форум права. — 2010. — № 1. — С. 153–158.
11. Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин від 1979 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_136](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_136).
12. Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення від 03.03.1973 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_129](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_129).
13. Конвенція про охорону біологічного різноманіття від 1992 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_030](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_030).
14. Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі від 1979 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_032/para029#o29](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_032/para029#o29).

15. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. — 1996. — № 30. — Ст. 141 (зі змінами, внесеними згідно з Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 р.).
16. Лейба Л.В. Проблеми й особливості правового забезпечення охорони тваринного світу / Л.В. Лейба // Проблеми законності. — 2011. — Вип. 113. — С. 48–57. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz\\_2011\\_113\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2011_113_8).
17. Нечипорук Л. Д. Особливості окремих видів спеціального використання об'єктів тваринного світу / Л. Д. Нечипорук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». — 2014. — Вип. 27.
18. Положення про притулок для тварин // Наказ Держкомветмедицини від 15.10.2010 № 439 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1016-10>.
19. Порядок здійснення любительського і спортивного рибальства // Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.1998 р. № 1126(з наступними змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1126-98-п>.
20. Порядок утримання та розведення диких тварин, які перебувають у стані неволі або в напіввільних умовах // Наказ Мінприроди від 30.09.2010 № 429 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1384-10>.
21. Правила видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення // Наказ Мінекобезпеки України від 26.05.1999 р. № 115 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0608-99>.
22. Правила використання диких тварин з метою отримання продуктів їх життєдіяльності // Наказ Мінприроди від 26.09.2011 N 337 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1180-11>.
23. Правила любительського і спортивного рибальства // Наказ Державного комітету рибного господарства України від 15.02.1999 р. № 19 (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0269-99>.
24. Про екологічну мережу України : Верховна Рада України ; Закон від 24.06.2004 № 1864-IV (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1864-15>.
25. Про мисливське господарство та полювання : Верховна Рада України ; Закон від 22.02.2000 № 1478-III. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1478-14>.
26. Про тваринний світ : Верховна Рада України ; Закон від 13.12.2001 № 2894-14 (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>.
27. Про Червону книгу України : Верховна Рада України ; Закон від 07.02.2002 № 3055-III (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3055-14>.

## 2.2. Правова охорона рослинного світу

Потреба вдосконалення використання рослинного світу України зумовлена низкою причин. По-перше, сьогодні негативні антропогенні чинники впливу на довкілля призвели до зникнення великої кількості видів рослин та до загрози існуванню для багатьох з існуючих. Це призвело до того, що до Червоної книги України занесено 541 вид рослин, до Зеленої книги України — 127 рідкісних і зникаючих типових рослинних угруповань. Серед рослин рідкісними стають зозулинцеві, тонконогі, айстрові, лілійні, амарилісові, півникові. До кінця цього століття до Червоної книги України можуть бути занесені ще 20 видів рослин. Понад 20 відсотків популяцій дикорослих лікарських, технічних видів рослин внаслідок безконтрольного використання перебувають на межі виснаження. Спостерігається тенденція до швидкого поширення вірусних інфекцій у біоценозах України, ураженість вірусами ряду об'єктів рослинного та тваринного світу<sup>113</sup>.

По-друге, відсутність належного правового регулювання у використанні рослинних ресурсів призводить до постійних зловживань у цій сфері. Більше того, відсутність поширення правових знань про використання рослинного світу має наслідком низьку правосвідомість громадян щодо правомірного користування природними рослинними ресурсами.

По-третє, міжнародні угоди, стороною яких є Україна, зобов'язують нашу державу встановлювати і підтримувати заходи регулювання, охорони рослинного різноманіття; сприяти відновленню видів, які є під загрозою, зокрема, шляхом розробки і здійснення планів та інших стратегій раціонального використання; розробляти і здійснювати необхідні законодавчі нормативи і інші регулюючі положення щодо охорони видів рослин, що знаходяться під загрозою знищення.

«Біологічне різноманіття, як результат багатовікової еволюції, повинно бути передано прийдешнім поколінням у максимально збереженому стані» — йдеться у Концепції збереження біологічного різноманіття України<sup>114</sup>. Щоби виконати таке законодавче положення потрібно знати і вміти правильно, законно, раціонально використовувати природні рослинні ресурси.

Написання даної роботи спрямоване на те, щоб дослідити, що таке рослинний світ, які нормативно — правові акти і органи державної влади

<sup>113</sup> Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» від 21.09.2000.

<sup>114</sup> Концепція збереження біологічного різноманіття України від 12.05.1997.

охороняють рослини, які основні вимоги до використання природного рослинного ресурсу, яка відповідальність передбачена національним законодавством за порушення правил використання рослинного ресурсу. Сфера використання рослинних ресурсів охоплює дуже багато актуальних на сьогодні питань, на жаль, не всіх з яких вдасться через невеликий обсяг роботи зазначити в роботі (генна інженерія рослин, ГМО, особливості правового регулювання в інших державах світу), проте такі проблеми обов'язково стануть предметом окремих досліджень.

Поняття «рослинного світу» стає предметом наукових досліджень лише з кінця 70-х — початку 80-х років ХХ ст. і охоплює не всі види рослин, а лише їх частину — ліси. І тому у навчальній літературі того часу використання рослинного світу ще не розглядається як окремий об'єкт природо-ресурсного права поряд з правом землекористування, водокористування, лісокористуванням, використанням тваринного світу<sup>115</sup>.

Уперше формулювання поняття «рослинного світу» було запропоновано вірменською вченою А. Б. Искоян у праці «Проблеми вдосконалення правового регулювання охорони і використання рослинного світу (диких рослин поза лісами)». Вона визначає рослинний світ як «сукупність диких рослин (наземних і водних), що зростають у стані природної волі на території Радянського Союзу, а також в межах континентального шельфу СРСР». Але в подальшому, це поняття не знайшло свого розвитку і в законодавстві колишнього СРСР не було закріплено<sup>116</sup>.

На законодавчому рівні визначення терміну «рослинний світ» вперше закріпилось у статті 3 Закону України «Про рослинний світ» від 09.04.1999<sup>117</sup>. Так, рослинний світ — це сукупність усіх видів рослин, а також грибів та утворених ними угруповань на певній території. Проте Закон також містить і інші поняття: об'єкти рослинного світу — дикорослі та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби на всіх стадіях розвитку та утворені ними природні угруповання; природні рослинні ресурси — об'єкти рослинного світу, що використовуються або можуть бути використані населенням, для потреб виробництва та інших потреб.

Законодавець у визначенні об'єктів рослинного світу вказує на те, що рослини мають бути природними, а щодо сільськогосподарських

<sup>115</sup> Аксененок Г. А. Земельные правоотношения в СССР / Г. А. Аксененок. — М. : Юрид. лит., 1958. — 424 с.

<sup>116</sup> Искоян А. Б. Проблемы совершенствования правового регулирования охраны и использования растительного мира (диких растений вне лесов) : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. Б. Искоян. — Ереван, 1985. — 24 с.

<sup>117</sup> Закон України «Про рослинний світ» від 09.04.1999.

рослин то вони регулюються Законом України «Про захист рослин» від 14.10.1998<sup>118</sup>. Виходить культурні рослини (посаджені людиною) не підлягають охороні? Цікавий випадок був у червні 2015 року у Києві. Влада Києва була серйозно занепокоєна тим, що у 25 % населення міста є алергія на тополиний пух, і тому запропонувала зрізати тополі. Відповідно до визначення «об'єкти рослинного світу», то дерева мали б бути зрізані. Проте загальновідомо є цінність тополь, а особливо у великих містах. Тополі в рік поглинають 53 кг шкідливого пилу і сажі! Більше того, тополі є частиною екосистеми міста і якщо їх забрати, то відповідно виникне загроза для існування інших рослин, тварин, мікроорганізмів. А тому, можливо, потрібно надати правову охорону не лише диким видам рослин, а і культурним, і відповідно внести зміни до закону України «Про рослинний світ».

З біологічної точки зору рослини — царство живих організмів, що налічує близько 500 тисяч видів. Усі рослини поділяються на 2 відділи: Справжні зелені водорості (*Chlorophyta*), до яких відносять більшість зелених водоростей, і Вищі рослини (*Streptophyta*), до якого відносять деякі зелені водорості та всі наземні рослини: вищі спорові рослини, насінні рослини. Що ж стосується грибів, то вони займають окреме Царство, що теж має вищі й нижчі підцарства<sup>119</sup>. А тому чи необхідно їх взагалі включати до поняття рослинного світу?

Відомо, що гриби займають проміжне положення між рослинами і тваринами. То можливо гриби підлягають самостійній правовій охороні? Гриби — це група гетеротрофних організмів, безхлорофільні, одно і багатоклітинні. Охорона грибів у сучасній Європі є одним з пріоритетних завдань природоохоронної політики загалом<sup>120</sup>. На жаль, жодного виду гриба у Міжнародній червоній книзі досі немає<sup>121</sup>, а також і єдиного офіційно визнаного Червоного списку грибів Європи також досі не існує. На національному рівні охороною грибів займається Червона книга України.

Охорона грибів та їхнє використання як природного ресурсу має ряд особливостей: 1) охороні підлягає саме міцелій гриба («коріння» гриба), а не його плодове тіло (те що над ґрунтом). Розмір міцелію може значною

<sup>118</sup> Закон України «Про захист рослин» від від 14.10.1998.

<sup>119</sup> Биологический энциклопедический словарь / гл. ред. М. С. Гиляров ; редкол.: А. А. Баев, Г. Г. Винберг, Г. А. Заварзин. — М. : Совет. энцикл., 1986. — 831 с.

<sup>120</sup> Акулов А. Ю., Ордынец А. В. Современные тенденции в организации охраны грибов в Европе // Матер. Междунар. конф. «От молекулы до биосферы», Харьков: ХНУ. — 2006. — С.

<sup>121</sup> International Union for Conservation of Nature, 2010. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до сайту — <http://www.iucn.org/>.

мірою варіювати, і тому важко не лише визначити чисельність, вік та генетичну структуру популяції у грибів, а відповідно і забезпечити належну їх охорону; 2) більшості видам макроміцетів притаманні залежність плодоношення від режиму зволоження, нетривалий період існування плодових тіл, а також значні, часом кількарічні проміжки між їх утворенням. Ці ознаки роблять виявлення того чи іншого малочисельного виду грибів радше щасливою випадковістю, аніж результатом цільового дослідження; 3) у більшості країн Європи система охорони грибів не вичерпується укладанням переліків рідкісних видів, а збереженню підлягають середовища їх існування; 4) так як охороняється міцелій гриба, важливо встановити правила збирання грибів, використання загалом ресурсів лісу (землі, рослин), бо викопавши яму чи викоринивши якесь дерево, можна пошкодити грибницю, яку вже ніколи не відновити. Тому вважаю, що для охорони і використання грибних ресурсів варто розробити окремі нормативні акти.

Важливим є також співвідношення поняття «флора» і «рослинний світ». Так, як у багатьох міжнародних актах вживається і поняття «флора», наприклад, Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення — Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora 1979 р., і застосовується поняття «рослини», наприклад Міжнародна конвенція про захист рослин 1951 р. — International Plant Protection Convention. Тобто на міжнародному рівні вживається два терміни «flora» (слово іншомовного походження, тому українською так і перекладається-флора) і «plant» (українською-рослини). І тому при перекладі таких правових актів в національному законодавстві виникають терміни відповідно «флора» і «рослини». Проте у законодавстві України ще вживається термін «рослинний світ». І так як рослинний світ охоплює і рослини і гриби, а поняття «flora» (род. відм. floris — «квітка») відповідно до академічного тлумачного словника — це сукупність всіх видів рослин, що ростуть на певній території або росли на ній в минулі геологічні епохи; рослинний світ взагалі<sup>122</sup>, тому виходить, що такі поняття є тотожними. І, на мою думку, щоби не створювати накопичення різних тотожних термінів (тлумачення яких на офіційному рівні немає) доцільніше було б або 1) перекладати «флора» як «рослинний світ»; 2) замість поняття «рослинного світу» вживати у всіх національних правових актах поняття «флора».

Правове регулювання використання рослинного світу в Україні має давню і багату історію. Історію розвитку охорони рослин науковці роз-

<sup>122</sup> Словник української мови, академічний тлумачний словник (1970–1980). [Електронний ресурс]. — Режим доступу — <http://sum.in.ua/s/flora>.

глядають в аспекті декількох етапів: до 1917 р., у радянський і сучасний періоди<sup>123</sup>.

Перші два етапи характеризуються тим, що поняття «рослинного світу» розглядається обмежено, лише як ліси, а тому прийняті нормативно — правові акти стосуються, охорони і використання лісів. Так, за радянських часів, навіть була сформовано окрема галузь законодавства — лісове право. А тому для функціонування такої галузі і створювались відповідні органи, які знову ж таки, не здійснювали охорону всього рослинного світу, а лише його частину — лісів. Підтвердженню цьому знаходимо у праці А. Б. Искоян «Проблеми вдосконалення правового регулювання охорони і використання рослинного світу (диких рослин поза лісами)»: «законодавство, яке стосується охорони й використання рослинного світу, не є окремою самостійною частиною діючого на той час радянського законодавства. Окремі нормативно-правові рішення щодо цього питання, за винятком лісового права, мають частковий і фрагментарний характер, які в сукупності не складаються в якесь цілісне єдине правове регулювання»<sup>124</sup>.

Третій етап дослідження порушеної нами проблеми характеризується прийнятими актами за часів незалежної України. Сьогодні система законодавства про рослинний світ передусім ґрунтується на Конституції України<sup>125</sup>, у ст. 13 якої проголошується, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Відповідно до Конституції було прийнято ряд спеціальних законів, що детально регламентували охорону рослинного світу України, але безумовно найважливішим серед них є Закон України «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 року, який вперше регламентував суспільних відносин не лише у сфері лісів, а всього рослинного світу України. Так у статті 2 зазначено, що завданням законодавства України про рослинний світ є регулювання суспільних відносин у сфері охорони, використання та відтворення дикорослих та інших несільськогосподарського призначення судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, їхнього угруповань і місцезростань.

<sup>123</sup> Боголюбов С. А. Экологическое право : конспект лекций / С. А. Боголюбов, Н. В. Кичигин, Д. О. Сиваков. — М. : Проспект, 2010. — 224 с.

<sup>124</sup> Искоян А. Б. Проблемы совершенствования правового регулирования охраны и использования растительного мира (диких растений вне лесов) : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. Б. Искоян. — Ереван, 1985. — 24 с.

<sup>125</sup> Конституція України від 28.06.1998 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

Але хіба ж закон повинен регулювати використання, охорону, збереження цілого рослинного світу України? Чи не є непослідовним законодавець ухвалюючи Лісовий кодекс, що регулює суспільні відносини у сфері лише частини рослинного світу, а регулювання всього рослинного світу надавати закону? Деякі вчені (А. П. Гетьман, В. К. Попов) переконують у необхідності подальшої кодифікації законодавства про рослинний світ. На першому етапі вони пропонують підготувати Кодекс про рослинний світ, що міститиме правові норми про лісову та іншу рослинність<sup>126</sup>. А. К. Соколова теж вказує на доцільність і потребу прийняття такого кодексу, проте з іншою назвою — Флористичний кодекс України<sup>127</sup>. А от у Франції правову охорону рослинного світу регламентує окрема книга Екологічного кодексу.

Іншими законами, що регулюють відносини у сфері рослинного світу України, є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»<sup>128</sup>, Закон України «Про природно-заповідний фонд України»<sup>129</sup>, Закон України «Про Червону книгу України»<sup>130</sup>, Закон України «Про карантин рослин»<sup>131</sup>, Лісовий кодекс України<sup>132</sup>, Земельний кодекс України<sup>133</sup>, Водний кодекс України<sup>134</sup>, Закон України «Про екологічну експертизу»<sup>135</sup>, Закон України «Про захист рослин» тощо.

Підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють охорону рослин, є численними. Проте для зручності їх можна поділити на дві групи. Перша група стосується підзаконних нормативних актів, що мають завданням поставити різноманітні цілі з вдосконалення використання рослинного світу України: постанова Кабінету Міністрів України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки»<sup>136</sup>; постанова

<sup>126</sup> Попов В. К. Правові проблеми використання і охорони рослинного світу / В. Попов, А. Гетьман // Право України. — 2000. — № 1. — С. 51–53.

<sup>127</sup> Соколова А. К. Флористичне право України: проблеми формування та розвитку : монографія / А. К. Соколова ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Харків : Право, 2009. — 288 с.

<sup>128</sup> Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991.

<sup>129</sup> Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992.

<sup>130</sup> Закон України «Про Червону книгу України» від 07.02.2002.

<sup>131</sup> Закон України «Про карантин рослин» від 30.06.1993.

<sup>132</sup> Лісовий кодекс України від 21.01.1994.

<sup>133</sup> Земельний кодекс України від 25.10.2001.

<sup>134</sup> Водний кодекс України від 06.06.1995.

<sup>135</sup> Закон України «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995.

<sup>136</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 05.03.1998.



Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року»<sup>137</sup>, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005–2025 роки»<sup>138</sup> тощо.

Друга група підзаконних актів стосується вже власне регулювання використання рослинного світу України: Положення про Зелену книгу України<sup>139</sup>, Порядок ведення державного обліку і кадастру рослинного світу<sup>140</sup>; Інструкція про порядок встановлення нормативів спеціального використання природних рослинних ресурсів<sup>141</sup> тощо.

Проте прийнятті нормативні акти не забезпечують повного регулювання охорони і використання рослинного світу, а тому надалі розвиток законодавства про рослинний світ вбачається у розробці та прийнятті значної кількості підзаконних нормативно-правових актів. Важливо зазначити, що лише Законом України «Про рослинний світ» передбачено прийняття додатково ще близько 15 нормативно-правових актів, більшість з яких досі ще не ухвалено (для прикладу: положення про інтродукцію та акліматизацію рослин, ввезення в Україну і вивезення за її межі об'єктів рослинного світу, крім генетично модифікованих, правила відтворення природних рослинних ресурсів). Це створює суттєву перешкоду для розвитку законодавства у сфері рослинного світу України.

Як бачимо, у прийнятих нормативних актах незалежною Україною все ж зберігається недолік законодавства СРСР з приводу врегулювання, в першу чергу, лісових відносин. Проте чи зберігається така ж ситуація щодо органів державної влади, що здійснюють регулювання рослинного світу України? Такими органами виконавчої гілки влади є Міністерство екології та природних ресурсів України та Міністерство аграрної політики та продовольства України. Проте їх повноваження у сфері регулювання відносин рослинного світу є розділеними, неповними.

Так, Міністерство екології та природних ресурсів України (Мін-природи України) є головним органом у системі центральних органів

<sup>137</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» від 05.03.1998.

<sup>138</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005–2025 роки» від 22 вересня 2004 р.

<sup>139</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про Зелену книгу України» від 29.08.2002.

<sup>140</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Порядок ведення державного обліку і кадастру рослинного світу» від 22.02.2006.

<sup>141</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Інструкцію про порядок встановлення нормативів спеціального використання природних рослинних ресурсів» від 12.02.2002.

виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та у межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки. Завданням Міністерства є забезпечення формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної; раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; збереження, відтворення та невиснажливого використання біологічного та ландшафтного різноманіття, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про раціональне використання, відтворення і охорону природних ресурсів<sup>142</sup>. При міністерстві функціонує Відділ охорони рослинного світу Департаменту охорони природних ресурсів, проте положення про функціонування такого відділу немає, з якого ми б дізнались про повноваження цього органу і його завдання.

Відповідно до Положення<sup>143</sup>, Міністерство аграрної політики та продовольства України має завданням формування та реалізація державної аграрної політики, державної політики у сферах сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, охорони, лісового господарства, у сферах карантину та захисту рослин, насінництва та розсадництва. У структурі Міністерства аграрної політики та продовольства України створено Державне агентство лісових ресурсів України. Так, 8 жовтня 2014 р. було прийнято Положення про Державне агентство лісових ресурсів<sup>144</sup>, в якому вказується, що Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства.

У сфері правоохоронних органів щодо рослинного світу теж складається аналогічна ситуація. Положенням про державну лісову охорону від 16 вересня 2009 р. створено відповідний правоохоронний орган — Державна лісова охорона<sup>145</sup>. Метою діяльності держлісоохорони є здійснення правових, лісоохоронних та інших заходів, спрямованих на збереження,

<sup>142</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» від 21.01.2015.

<sup>143</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України» від 25.11.2015.

<sup>144</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про Державне агентство лісових ресурсів» від 08.10.2014.

<sup>145</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про державну лісову охорону» від 16.09.2009.

розширене відтворення, невиснажливе використання лісових ресурсів та об'єктів тваринного світу. Дещо пізніше, а саме 13.04.2011 було створено Державну екологічну інспекцію України (варто зазначити, що орган Державна екологічна інспекція був створений ще 17.11.2001, але внаслідок зміни міністерства при якому цей орган був створений, то потрібно було прийняти нове положення про такий орган)<sup>146</sup>. Держекоінспекція України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (в тому числі і рослинних). Хоча це не є правоохоронним органом проте одним з завдань Держекоінспекції є складання протоколів про адміністративні правопорушення та розглядання справ про адміністративні правопорушення, накладання адміністративних стягнень у випадках, передбачених законом. Така державна структура здійснює нагляд за додержанням вимог не лише законодавства про рослинний світ, а і водного, лісового, тваринного, земельного, повітряного законодавства.

У ст. 238-3, 238-4 Кодексу про адміністративні правопорушення йдеться, що від імені центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту рослин, карантину рослин розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право фітосанітарні інспектори. Але, по-перше, такого центрального органу виконавчої влади немає, а, по друге, Положення про Головну державну фітосанітарну інспекцію, державні фітосанітарні інспекції в Автономній Республіці Крим, областях ще з 01.04.2016<sup>147</sup> нечинне. Натомість 15.02.2016 створено Головні управління Держпродспоживслужби в областях, в місті Києві<sup>148</sup>. Проте чомусь цей орган знову ж таки має повноваження у декількох сферах (не пов'язаних між собою): ветеринарна медицина, захист прав споживачів, охорона і карантин рослин. Такий орган здійснює контроль за дотриманням регламентів зберігання, транспортування, торгівлі та застосування засобів захисту рослин; видає дозвільні документи у сфері карантину рослин тощо.

Цікавим є досвід інших держав світу щодо створення і функціонування органів, що займаються охороною і використанням рослинних

<sup>146</sup> Указ Президента «Положення про Державну екологічну інспекцію» від 13.04.2011.

<sup>147</sup> Наказ Міністерства аграрної політики і продовольства «Положення про Головну державну фітосанітарну інспекцію, державні фітосанітарні інспекції в Автономній Республіці Крим, областях» від 04.05.2012.

<sup>148</sup> Наказ Міністерства аграрної політики і продовольства «Положення про Головне управління Держпродспоживслужби в області, в місті Києві» від 15.02.2016.

ресурсів. Так, у США створена триланкова система таких органів: Національне агентство з охорони довкілля, центральні агентства штатів та місцеві природоохоронні агентства. У Франції охороною рослин займається поліція і спеціальний відділ при національному командуванні жандармерії, крім того на місцевих рівнях створено «зелені бригади» при місцевих органах влади. Варто вказати на те, що і в США, і в Франції система охорони рослин активно залучає місцеві органи влади до ефективного забезпечення охорони рослинного світу. На мою думку, залучення місцевих громад, місцевих органів влади буде важливим елементом в успішному здійсненні багатьох програм і проектів стосовно захисту і використання природного рослинного ресурсу і в Україні. Це допоможе проблемам національного масштабу ставати ближчими до кожного з нас.

Отож, бачимо, що органів, які займаються охороною рослинного світу багато, але у їхній діяльності немає структурованості, єдності, цілісності; повноваження дублюються, а тому така громіздка система державних органів не є ефективною і потребує вдосконалення — створення єдиного центрального органу виконавчої влади і спеціального правоохоронного у сфері охорони рослинного світу України.

Розділ 11 Закону України «Про рослинний світ» називається «використання природних рослинних ресурсів», проте на законодавчому рівні не міститься дефініції «використання природного рослинного ресурсу». Словник юридичних термінів тлумачить поняття «використання рослинного світу», як (а) вид використання природних ресурсів, (б) отримання різними способами користі від рослинного світу для задоволення матеріальних та інших потреб громадян і юридичних осіб<sup>149</sup>.

Загальною є класифікація форм використання природних рослинних ресурсів, що подана у Законі України «Про рослинний світ». Так, відповідно до ст. 8 Закону, використання природних рослинних ресурсів здійснюється в порядку загального або спеціального використання.

Відповідно до ст. 9 спеціального Закону, у порядку загального використання природних рослинних ресурсів громадяни можуть збирати лікарську і технічну сировину, квіти, ягоди, плоди, гриби та інші харчові продукти для задоволення власних потреб, а також використовувати ці ресурси в рекреаційних, оздоровчих, культурно-освітніх та виховних цілях. Загальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється громадянами з додержанням правил, що затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики

<sup>149</sup> Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов : учеб. пособие для вузов / А. К. Голиченков. — М. : Городец, 2008. — 448 с.

у сфері охорони навколишнього природного середовища, без надання їм відповідних дозволів.

Проте поки що, такі правила на законодавчому рівні не затверджені, що створює суттєвий недолік у правовому регулюванні загального використання рослинного світу, адже громадяни України тоді можуть свавільно використовувати природні ресурси. На мою думку, такі правила потрібно негайно прийняти, щоби зберегти рослинне різноманіття України. Так як вже понад 20 відсотків популяцій дикорослих лікарських, технічних видів рослин внаслідок безконтрольного використання перебувають на межі виснаження.

Закон України «Про рослинний світ» встановлює два винятки із загального використання рослинними ресурсами, що стосуються того, які рослини забороняється збирати і які саме дії забороняється робити з певними видами рослин. Перший виняток: забороняється збирання у порядку загального використання дикорослих рослин, віднесених до переліку наркотиковмісних рослин, їх плодів, насіння, післяжнивних залишків, відходів сировини тощо.

Перелік наркотиковмісних рослин міститься у постанові КМУ від 6 травня 2000 р. «Про затвердження переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів»<sup>150</sup>. Це, наприклад, рослини виду мак снотворний, гриби, що містять псилоцибін чи (або) псилоцин, кокаїновий кущ. Цікаво, що список № 3 постанови містить рослини, які містять наркотичні засоби та психотропні речовини і обіг яких допускається для промислових цілей, це рослини виду мак снотворний та рослини роду коноплі. Ще кілька років тому площі під українським маком сягали навіть 12–18 тис. га. і Україна посідала друге місце в Європі після Чехії за його площами. Проте сьогодні спостерігається скорочення посівів оскільки спостерігається зарегульованість галузі щодо видачі ліцензій та охорони посівів.

Другий виняток стосується заборони торгівлі лікарськими і декоративними видами рослин та їх частинами (корені, стебла, плоди тощо), зібраними в порядку загального використання природних рослинних ресурсів.

Офіційний список лікарських рослин на законодавчому рівні міститься у листі Фармакологічного комітету Міністерства охорони здоров'я України від 12.04.98<sup>151</sup>, а також у листі Міністерства охорони здоров'я від 22.09.99 р. N 5.12-902/A<sup>152</sup>. Цікаво, що ці списки містять не «цілу»

<sup>150</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» від 06.05.2000.

<sup>151</sup> Лист Фармакологічного комітету Міністерства охорони здоров'я України від 12.04.98.

<sup>152</sup> Лист Міністерства охорони здоров'я від 22.09.99 р. N 5.12-902/A.

рослину, а її частини, наприклад березові бруньки, бузина квіти, глід плоди, гарбузове насіння, лепеха корінь неочищений, кропива лист. Більше того, список лікарських рослин у двох листах відрізняється. Так, у листі МОЗ від 22.09.99 міститься 31 вид рослин, а в іншому листі — 29. Щодо декоративних рослин, то немає єдиного офіційного списку таких рослин. І це ще один недолік законодавства України, адже так як декоративні рослини (від лат. *deco*го — прикрашаю; декоративний — «той, що прикрашає або служить для прикраси, оздоблення; мальовничий, зовнішньо ефективний») — це дерева, кущі й трав'янисті рослини, які вирощують для прикрашання міст, населених пунктів, внутрішнього озеленення приміщень з метою задоволення естетичних потреб людини<sup>153</sup>, то найчастіше їх і зривають щоби продати. А особливо це питання актуальне щодо таких рослин виду лаванда вузьколиста, фіалка біла, волошка талієва, підсніжник складчастий. У значних обсягах ці рослини щовесни вивозяться у великі міста України, а також Словаччини, Угорщини та Росії.

Закон України «Про рослинний світ» і Лісовий кодекс України містять і обмеження щодо загального використання природних рослинних ресурсів. Такі обмеження встановлені з метою урегулювати використання рослинних ресурсів, щоби зберегти видове різноманіття рослинного світу. Адже в іншому випадку, люди почнуть масово збирати квіти, ягоди, гриби, а це призведе не лише до порушення природних екосистем, а і до зменшення кількості рослин.

А тому Закон України «Про рослинний світ» встановлює, що загальне використання природних рослинних ресурсів у разі їхнього виснаження, різкого зменшення популяційної та ценологічної різноманітності тощо може бути обмежене Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, іншими уповноваженими центральними органами виконавчої влади відповідно до їх компетенції. Так, прикладом такого законодавчого положення є Постанова головного державного санітарного лікаря Житомирської області від 9 квітня 2004 року № 5 «Про обмеження збору, заготівлі, переробки та реалізації дикоростучих грибів, ягід та лікарської сировини». Цією постановою встановлено таке: заборона збору, заготівлі, переробки та реалізації дикоростучих грибів, ягід і лікарської сировини в Народицькому, Овруцькому, Лугин-

<sup>153</sup> Трейвас Л. Ю. Болезни и вредители декоративных садовых растений: Атлас-определитель / Любовь Трейвас. — М.: ЗАО «Фитон+», 2008. — 192 с.: ил.

ському, Олевському, Коростенському, Ємельчинському, Малинському, Володар-Волинському та Новоград-Волинському районах, радіоактивна забрудненість яких перевищує діючі допустимі рівні вмісту радіонуклідів. Збір дикоростучих грибів, ягід та лікарської сировини громадянам здійснювати в місцях, встановлених районними держадміністраціями. Дозволи на заготівлю, переробку та реалізацію дарів лісу видавати тільки на об'єкти, які узгодили свою діяльність з санепідслужбою в кожному конкретному випадку при наявності відповідних санітарно-гігієнічних умов та належного радіологічного контролю, а на переробку лише з обласною санепідемстанцією.

Також ще одним прикладом такого обмеження є прийняте у липні 2015 року розпорядження голови Львівської обласної державної адміністрації, яким було встановлено обмеження на заготівлю дикорослих ягід, зокрема чорниці звичайної — 893 тонн, малини звичайної — 33 тонн, ожини звичайної — 94,4 тонн, горобини звичайної — 11,5 тонн, бузини чорної — 12,1 тонн, брусниці — 1,1 тонн. Також дозволено заготовляти лише 27,3 тис. новорічних ялинок та 1,8 тонн горіхів.

Лісовий кодекс України у статті 66 також встановлює обмеження щодо загального використання рослинних ресурсів: збір громадянами дикорослих трав'янистих рослин, квітів, грибів, ягід, горіхів та інших плодів для власного споживання у лісах державної та комунальної власності, а також за згодою власника в лісах приватної власності належить до загального використання лісових ресурсів і провадиться безкоштовно в межах встановлених максимальних норм безоплатного збору. Громадяни мають право в лісах державної та комунальної власності, а також за згодою власника в лісах приватної власності вільно перебувати, безоплатно без видачі спеціального дозволу (лісового квитка) збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, гриби тощо, крім випадків, передбачених Кодексом та іншими законодавчими актами України.

Такі максимальні норми безоплатного збору встановлюються на місцевому рівні. Наприклад, розпорядженням Полтавської обласної державної адміністрації від 30 травня 2007 «Про встановлення для громадян максимальних норм безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів», встановлено такі норми: суниця — 5 кг, опеньки — 30 кг, горобина звичайна — 25 кг.

Стаття 10 Закону України «Про рослинний світ» встановлює, що крім загального використання рослинних ресурсів є ще спеціальне використання природних рослинних ресурсів. За своїм змістом таке використання рослинних ресурсів містить ряд особливостей: 1) воно може здійснюється лише за дозволом; 2) з метою задоволення виробничих та наукових по-

треб фізичних і юридичних осіб, або отримання прибутку від реалізації цих ресурсів чи продуктів їхньої переробки; 3) є платним (особа повинна сплатити збір); 4) для такого використання встановлюються ліміти.

Законодавець встановлює такі види спеціального використання природних рослинних ресурсів: збирання лікарських рослин; заготівля деревини під час рубок головного користування; заготівля живиці; заготівля кори, лубу, деревної зелені, деревних соків тощо; збирання квітів, ягід, плодів, горіхів, насіння, грибів, лісової підстилки, очерету тощо; заготівля сіна; випасання худоби. Варто звернути увагу, що такий список видів спеціального використання рослинного ресурсу є обмеженим і не підлягає розширювальному тлумаченню. Для кожного виду спеціального використання рослинних ресурсів прийнято відповідний нормативно-правовий акт, який регулює таке користування.

Так, відповідно до наказу Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами» від 31.10.2011 р.<sup>154</sup>, особа повинна отримати ліцензію на виробництво лікарських засобів, оптову торгівлю лікарськими засобами, роздрібною торгівлю лікарськими засобами в Державній службі України з лікарських засобів і контролю за наркотиками. А постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. затверджено Порядок видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів<sup>155</sup>, який визначає, що для використання лісових ресурсів (заготівля деревини і другорядних лісових матеріалів — живиця, пнів, лубу та кори, деревної зелені, деревних соків) видається лісорубний або лісовий квиток органами Держлісагентства.

В Інструкції про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, форм клопотання та бланків дозволів на таке добування від 01.02.1993<sup>156</sup> вказано, що об'єктами видачі дозволів є види рослин, занесені до Червоної книги України, їх плоди, насіння, частини або продукти цих рослин. Для використання рослин занесених до Червоної книги видається Мінприроди спеціальний документ — дозвіл на добування (збирання) тварин і рослин, занесених

<sup>154</sup> Наказ Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами» від 31.10.2011.

<sup>155</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Порядок видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів» від 23.05.2007.

<sup>156</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Інструкція про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, форм клопотання та бланків дозволів на таке добування» від 01.02.1993.



до Червоної книги України. Дозволи, згідно з клопотаннями (заявками), видаються лише науковим організаціям та іншим установам, завдання яких щодо виконання робіт з видами, занесеними до Червоної книги України, визначені відповідними державними науковими програмами. Збирання рослин, занесених до Червоної книги України, здійснюється у виняткових випадках тільки для наукових і селекційних цілей, в тому числі для розмноження і розведення у спеціально створених умовах, за дозволом Міністерства екології та природних ресурсів України.

У Законі України «Про рослинний світ» вказується, що спеціальне використання природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення здійснюється за дозволом, що видається в порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України. Відповідно було прийнято постанову від 10 серпня 1992 р. «Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення»<sup>157</sup>. А спеціальне використання природних рослинних ресурсів місцевого значення здійснюється за дозволом, що видається в порядку, який визначається Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування. Наприклад, рішенням Харківської обласної ради № 405 від 26.04.2012 року затверджено «Порядок видачі Харківською обласною радою дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення», який визначає перелік документів які необхідні для дозволу, підстави для анулювання такого дозволу, вид природного ресурсу на який видається дозвіл і межі такого використання.

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів тісно пов'язане з такою категорією як ліміти. Ліміти спеціального використання природних рослинних ресурсів визначають обсяги природних ресурсів, на основі яких видаються дозволи на спеціальне використання природних ресурсів, вони встановлюються на підставі науково обґрунтованих нормативів центральним органом виконавчої влади. Регулюванню лімітів спеціального використання природних рослинних ресурсів присвячено статтю 11 Закону України «Про рослинний світ». Ліміти спеціального використання природних рослинних ресурсів є двох видів: загальнодержавного і місцевого значення.

Порядок встановлення лімітів спеціального використання природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення затверджується Кабі-

<sup>157</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення» від 10.08.1992.

нетом Міністрів України, зокрема Положенням про порядок установа лімітів використання природних ресурсів загальнодержавного значення від 10 серпня 1992<sup>158</sup>. Це Положення визначає установа лімітів використання природних ресурсів загальнодержавного значення (крім водних ресурсів, рибних та інших водних біоресурсів природних ресурсів континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; лісових ресурсів державного значення; природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; корисних копалин, за винятком загальнопоширених.

Ліміти на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення затверджуються Мінікоресурсів за поданням органів, у віданні яких знаходяться ці природні ресурси, на підставі обґрунтовуючих матеріалів, погоджених з відповідними науковими установами і спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів в Автономній Республіці Крим, державними управліннями екології та природних ресурсів в областях, містах Києві та Севастополі. Затверджені ліміти Мінікоресурсів доводить до заявників, спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів в Автономній Республіці Крим, державних управлінь екології та природних ресурсів в областях, містах Києві та Севастополі, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністрацій.

Порядок встановлення лімітів спеціального використання природних рослинних ресурсів місцевого значення визначається Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Для прикладу: розпорядження Рівненської Обласної державної адміністрації № 10 від 20.01.2009 року «Про затвердження лімітів на спеціальне використання лісових ресурсів при здійсненні побічних лісових користувань і заготівлі другорядних лісових матеріалів на 2009 рік»: ліміт використання брусниці — 60 кг, лисички — 445 кг, аїр (корінь) — 7 кг.

Крім обмежень, спеціальне використання рослинних ресурсів містить і заборони. Так, у статті 10 Закону України «Про рослинний світ» вказується, що реалізація лікарської та технічної сировини дикорослих рослин юридичними або фізичними особами, які не мають дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів, забороняється. Підтвердженню цьому законодавчому положенню знаходимо у Правилах торгівлі

<sup>158</sup> Постанов Кабінету Міністрів «Положення про порядок установа лімітів використання природних ресурсів загальнодержавного значення» від 10 серпня 1992.

на ринках від 26.02.2002<sup>159</sup>. Так, у п. 41 вказано: на ринках забороняється продаж — рослин, занесених до Червоної книги України, дикорослих рослин, у тому числі лікарських, польових квітів. Але бачимо суттєву різницю у тому які рослини забороняється продавати без дозволу, у Законі зокрема йдеться про технічну сировину дикорослих рослин, а в Правилах йдеться про загалом дикорослі рослини. На мою думку, законодавець допустив неточність, яку потрібно виправити. І, крім того, більш доцільним буде встановити загальну заборону продажу рослин без відповідного дозволу, а не обмежуватись лише лікарськими рослинами і технічною сировиною дикорослих рослин.

Лісовий кодекс України також містять норми про спеціальне використання рослинних ресурсів. Так у статті 69 Лісового кодексу вказується, що спеціальне використання лісових ресурсів на виділеній лісовій ділянці проводиться за спеціальним дозволом — лісорубний квиток або лісовий квиток, що видається безоплатно. Спеціальний дозвіл на заготівлю деревини в порядку рубок головного користування видається органом виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства. Спеціальний дозвіл на інші види спеціального використання лісових ресурсів видається власниками лісів або постійними лісокористувачами.

Види використання рослинного світу, окрім традиційних загального і спеціального, можна доповнити ще одним видом — неспеціальним використанням рослинного світу. Беручи за основу ст. 10 та ст. 12 Закону України «Про рослинний світ», в яких передбачено використання об'єктів рослинного світу власниками й користувачами земельних ділянок на яких знаходяться ці об'єкти. У зазначених статтях передбачено, що для здійснення цього використання непотрібен спеціальний дозвіл. Також зазначається, що власники й користувачі земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти рослинного світу, звільняються від збору за спеціальне використання цих природних рослинних ресурсів. Таким чином, тут присутні ознаки як загального так і спеціального використання. Використання в населених пунктах об'єктів рослинного світу, що зростають на земельних ділянках, які знаходяться у приватній власності або в користуванні фізичних і юридичних осіб, закон не відносить ні до загальної, ні до спеціальної форми використання цих ресурсів. У той же час останнє не може бути визнано здійснюваним у порядку загального природокористування, оскільки реалізація права загального використання рослинних ресурсів даному випадку

<sup>159</sup> Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України «Правила торгівлі на ринках» від 26.02.2002.

обмежена за суб'єктивним складом (їого мають тільки землевласники й землекористувачі) й за територіальною ознакою (в межах наданих їм земельних ділянок)<sup>160</sup>.

Як бачимо, використання природного рослинного ресурсу характеризується як встановленням дозволів на таке використання, так і ряду заборон і обмежень. Встановлення таких заборон і обмежень є необхідним оскільки різноманіття рослинного світу, його видовий склад і кількісний в разі постійного і масового збирання може зменшуватись і ніколи вже не відновитись. На законодавчому рівні, і на рівні підзаконних нормативно-правових актів використання рослинного світу України є доволі врегульованим, проте все ж неповним. Так, спостерігається відсутність багатьох правових актів: списків лікарських і декоративних рослин, правил загального користування рослинним ресурсом тощо. Але найбільше негативним чинником, що не дозволяє охороні рослинного світу бути ефективною та належною є правовий нігілізм громадян України. І, незважаючи на те, що встановлена заборона продажу лікарськими рослинами без ліцензії, все ж щовесни заради наживи знищують близько 20 мільйонів первоцвітів! Найбільше страждають підсніжники, їх зривають на продаж понад 10 мільйонів; крокусів та сон-трави по 3,5 мільйона. Зірвавши всього одну стеблину з трьома первоцвітами, знищується 42–60 насінин. Для того, щоб вирости, наприклад, доросла квітуча проліска потрібно від 5 до 8 років. Біологи попереджають: «одного разу знищений в природі вид не відновиться вже ніким і ніколи!».

Згідно статті 40 Закону України «Про рослинний світ» порушення законодавства про рослинний світ тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно з законами України.

Кожен вид юридичної відповідальності має свою специфіку і відповідно санкції. Але хотілося б більшу увагу приділити адміністративній і кримінальній відповідальності, так як саме такі види відповідальності частіше застосовується і є більш суворими.

Так, адміністративна відповідальність встановлюється Кодексом про адміністративні правопорушення України від 07.12.1984<sup>161</sup>. Кодекс закріплює у Главі 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» декілька складів правопорушень, що передбачають відпо-

<sup>160</sup> Шeverдiна I. M. Правовий режим об'єктів рослинного світу в населених пунктах : дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 / Інна Миколаївна Шeverдiна ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого ; наук. керівник А. П. Гетьман. — Харків, 2014. — 227 с.

<sup>161</sup> Кодекс про адміністративні правопорушення України від 07.12.1984.

відальність громадян та посадових осіб за порушення екологічної безпеки, які умовно можна поділити на ті, що стосуються охорони рослин (стаття 77-1: самовільне випалювання рослинності або її залишків; стаття 83-1: порушення законодавства про захист рослин; стаття 90: порушення вимог щодо охорони видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України) і охорони лісу (стаття 65: незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка; стаття 70: самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід; стаття 73: засмічення лісів відходами). Загалом кількість складів правопорушень, що стосуються охорони рослин — 7, а охорони лісів — 16. Можливо це пов'язано з тим, що так як КУПАП було ухвалено ще за радянських часів, де активно розвивалось лісове право і поняття рослинного світу охоплювало в основному ліси, тому і охороні піддається в основному саме ліс. Крім того, більшість статей, що регламентують правопорушення власне у сфері охорони рослинного світу, були внесені в Кодекс лише у 1996 році!

Окремо увагу хочеться звернути увагу також на санкції, які передбачає КУПАП за правопорушення у сфері охорони рослинного світу. Так, в більшості статей передбачається штраф в розмірі від 1 до 3 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а це лише 17–51 гривні! Найчастіше застосовуються такі статті: порушення порядку придбання, збуту чи розповсюдження об'єктів тваринного або рослинного світу, вчинені щодо об'єктів тваринного або рослинного світу, які перебували в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, занесених до Червоної книги України, або які охороняються відповідно до міжнародних договорів України — тягнуть за собою накладення штрафу від ста до двохсот п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією об'єктів тваринного або рослинного світу (ст. 88-1), самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід — штрафу на громадян від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 70). Чи виконують такі санкції справді каральну і превентивну функцію? Відповідь однозначна — ні.

Кримінальна відповідальність за злочини проти довкілля передбачена Розділом VIII «Злочини проти довкілля» Кримінального Кодексу України від 05.04.2001<sup>162</sup>. Зокрема: стаття 245 КК України — знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу; стаття 246 КК України — незаконна порубка лісу; стаття 247 КК України — порушення законодавства про захист рослин. Проте санкції, що передбачені за такі злочини, на мою думку, знову ж таки не є достатніми, щоби охоронити рослинний світ. Так, всі види злочинів

<sup>162</sup> Кримінальний Кодекс України від 05.04.2001.

передбачають накладення штрафу, наприклад, статті 246, 247 КК України передбачають межі штрафу всього — до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (до 1 700 гривні), а стаття 245 КК України: від 300 до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (5100–8500 гривні). Санкції також передбачають і більші тяжкі види покарання, як обмеження волі і позбавлення волі. Але такі вкрай низькі розміри штрафу зовсім не відповідають шкоді, яку особа вже завдала рослинному світу. Адже, якщо хтось випалить поле, то скільки років і зусиль знадобиться на його відновлення і чи відновиться рослинність, що там росла!? Хіба на це витратиться лише 1 700 гривні?

Проведений аналіз свідчить, наскільки недосконалим та неповним є регулювання використання рослинного світу України сьогодні. Загальна неефективність правового регулювання використання рослинного світу призводить до винищення рослинного багатства України. А тому необхідно вдосконалювати механізм роботи органів, що відповідають за охорону рослинного світу. Тому пропозиції зі вдосконалення такої сфери, на мою думку, найкраще поділити на декілька груп: нормативна, організаційна, соціальна (освіта, навчання і просвіта).

Перша група пропозицій зі вдосконалення галузі стосуються нормативного актів, що потрібно прийняти. Це, по-перше, ті акти, що передбачаються Законом України «Про рослинний світ» ще від 09.04.1999 і правові акти, які потрібно прийняти у зв'язку з розвитком такої галузі законодавства, наприклад: правила збирання технічної, лікарської, пряно-ароматичної, харчової сировини з дикорослих рослин, перелік дикорослих видів рослин, поширення і чисельність яких підлягають регулюванню, порядок здійснення відповідних заходів щодо регулювання їхнього поширення і чисельності, правила відтворення природних рослинних ресурсів, закон про селекцію дикорослих рослин, списки лікарських та декоративних видів рослин тощо. Крім того, варто було б також прийняти єдиний кодифікований акт регулювання і охорони рослинного світу України.

Організаційна група пропозицій щодо врегулювання рослинного світу України стосується, того, що органи, які відповідальні за використання рослинних ресурсів не створюють єдиного механізму охорони природних рослинних ресурсів: Відділ рослинного світу є в Міністерстві екології і природних ресурсів України, а Державне агентство лісових ресурсів в Міністерстві аграрної політики і продовольства України. Виникає ситуація, що законодавець розділяє органи, що відповідальні за рослинний світ і ліси між різними міністерствами.

Крім того, бракує ефективного нагляду за використанням рослинного світу України, так як більшість правопорушників вже ж не зазнають жодної відповідальності за зірвані і продані первоцвіти, ромашку, конвалію.

Хоча і створена Державна лісова охорона, Державна екологічна інспекція, але їх діяльність не забезпечує охорони рослинного світу. А тому вважаю за доцільне створення єдиного центрального органу виконавчої влади і спеціального правоохоронного у сфері охорони рослинного світу України.

Соціальна група пропозицій зі вдосконалення рослинного світу стосується підвищення правової обізнаності і правосвідомості громадян України щодо використання рослинних ресурсів. Це передусім: проведення слухань, акцій, відкритих лекцій, уроків з приводу того, які рослини можна збирати, у яких місцях, у яких кількостях, стосовно отримання дозволів, ліцензій. Важливо також питання використання рослинного світу висвітлювати у різних публікаціях, видавати спеціальні брошури, збірники.

Лише в сукупності цих трьох груп пропозицій використання рослинного світу справді буде раціональне, бережне і законодавчо дозволене.

Результати проведеного дослідження зводяться до нижченаведених положень:

1. Поняття «рослинного світу», що міститься у Законі України «Про рослинний світ» об'єднує з біологічної точки зору окремі Царства рослин і грибів. Таке поєднання є необхідним, щоби не створювати закони, які б за своїм змістом були б тотожними. Проте все ж необхідно вказати, що охорона і використання грибних ресурсів має ряд особливостей. Крім того міжнародне право у сфері регулювання рослинного світу використовує також поняття «флора», яке поки що у національному законодавстві не використовується.
2. Аналіз законодавства, що впорядковує суспільні відносини у сфері рослинного світу, дозволяє стверджувати, що прийняті правові акти не забезпечують повного і цілісного регулювання відносин щодо використання природного рослинного ресурсу, а тому потрібно прийняти ще ряд нормативно-правових актів, а також єдиний кодифікований акт.
3. Органи державної влади, що здійснюють нагляд і охорону рослинного світу не створюють єдиного механізму охорони суспільних відносин у цій сфері, тому доцільно було б повноваження, що сьогодні належать декільком державним структурам передати в єдиний орган.
4. Щоб використання природних рослинних ресурсів було правомірним, необхідно створити ефективний нагляд за таким використанням, а тому необхідним є створення спеціального правоохоронного органу і посилити адміністративну і кримінальну відповідальність у сфері порушення законодавства щодо рослинного світу України.
5. Важливим є підвищення правосвідомості громадян у сфері використання природних рослинних ресурсів.

*Список використаної літератури*

1. International Union for Conservation of Nature, 2010. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до сайту — <http://www.iucn.org/>
2. Аксененок Г. А. Земельные правоотношения в СССР / Г. А. Аксененок. — М. : Юрид. лит., 1958. — 424 с.
3. Акулов А. Ю., Ордынец А. В. Современные тенденции в организации охраны грибов в Европе // Матер. Междунар. конф. «От молекулы до биосферы», Харьков: ХНУ. — 2006. — С.
4. Биологический энциклопедический словарь / гл. ред. М. С. Гиляров ; редкол.: А. А. Баев, Г. Г. Винберг, Г. А. Заварзин. — М. : Совет. энцикл., 1986. — 831 с.
5. Боголюбов С. А. Экологическое право : конспект лекций / С. А. Боголюбов, Н. В. Кичигин, Д. О. Сиваков. — М. : Проспект, 2010. — 224 с.
6. Водний кодекс України від 06.06.1995.
7. Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов : учеб. пособие для вузов / А. К. Голиченков. — М. : Городец, 2008. — 448 с.
8. Закон України «Про карантин рослин» від 30.06.1993.
9. Закон України «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995.
10. Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» від 21.09.2000.
11. Закон України «Про захист рослин» від від 14.10.1998.
12. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991.
13. Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992.
14. Закон України «Про рослинний світ» від 09.04.1999.
15. Закон України «Про Червону книгу України» від 07.02.2002.
16. Земельний кодекс України від 25.10.2001.
17. Искоян А. Б. Проблемы совершенствования правового регулирования охраны и использования растительного мира (диких растений вне лесов) : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. Б. Искоян. — Ереван, 1985. — 24 с.
18. Искоян А. Б. Проблемы совершенствования правового регулирования охраны и использования растительного мира (диких растений вне лесов) : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. Б. Искоян. — Ереван, 1985. — 24 с.
19. Кодекс про адміністративні правопорушення України від 07.12.1984.
20. Конституція України від 28.06.1998 [Елетронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
21. Концепція збереження біологічного різноманіття України від 12.05.1997.
22. Кримінальний Кодекс України від 05.04.2001.
23. Лист Міністерства охорони здоров'я від 22.09.99 р. N 5.12-902/А.
24. Лист Фармакологічного комітету Міністерства охорони здоров'я України від 12.04.98.
25. Лісовий кодекс України від 21.01.1994.



26. Наказ Міністерства аграрної політики і продовольства «Положення про Головну державну фітосанітарну інспекцію, державні фітосанітарні інспекції в Автономній Республіці Крим, областях» від 04.05.2012.
27. Наказ Міністерства аграрної політики і продовольства «Положення про Головне управління Держпродспоживслужби в області, в місті Києві» від 15.02.2016.
28. Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України «Правила торгівлі на ринках» від 26.02.2002.
29. Наказ Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами» від 31.10.2011.
30. Попов В. К. Правові проблеми використання і охорони рослинного світу / В. Попов, А. Гетьман // Право України. — 2000. — № 1. — С. 51–53.
31. Постанов Кабінету Міністрів «Положення про порядок установлення лімітів використання природних ресурсів загальнодержавного значення» від 10 серпня 1992.
32. Постанова Кабінету Міністрів України «Інструкція про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, форм клопотання та бланків дозволів на таке добування» від 01.02.1993.
33. Постанова Кабінету Міністрів України «Інструкцію про порядок встановлення нормативів спеціального використання природних рослинних ресурсів» від 12.02.2002.
34. Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про державну лісову охорону» від 16.09.2009.
35. Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про Державне агентство лісових ресурсів» від 08.10.2014.
36. Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про Зелену книгу України» від 29.08.2002.
37. Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» від 21.01.2015.
38. Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України» від 25.11.2015.
39. Постанова Кабінету Міністрів України «Порядок видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів» від 23.05.2007.
40. Постанова Кабінету Міністрів України «Порядок ведення державного обліку і кадастру рослинного світу» від 22.02.2006.
41. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» від 06.05.2000.
42. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 05.03.1998.
43. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення» від 10.08.1992.

44. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» від 05.03.1998.
45. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005–2025 роки» від 22 вересня 2004 р.
46. Словник української мови, академічний тлумачний словник (1970–1980). [Електронний ресурс]. — Режим доступу — <http://sum.in.ua/s/flora>.
47. Соколова А. К. Флористичне право України: проблеми формування та розвитку : монографія / А. К. Соколова ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Харків : Право, 2009. — 288 с.
48. Трейвас Л. Ю. Болезни и вредители декоративных садовых растений: Атлас-определитель / Любовь Трейвас. — М.: ЗАО «Фитон+», 2008. — 192 с.: ил.
49. Указ Президента «Положення про Державну екологічну інспекцію» від 13.04.2011.
50. Шевердіна І. М. Правовий режим об'єктів рослинного світу в населених пунктах : дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 / Інна Миколаївна Шевердіна ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого ; наук. керівник А. П. Гетьман. — Харків, 2014. — 227 с.

### 2.3. Правова охорона водно-болотних угідь

Водно-болотні угіддя, болота, озера, проточні водойми, морські акваторії є місцями зосередження природного різноманіття, однак, через свою надважливу роль у житті людства, впродовж сотень років вони зазнають потужного антропогенного впливу. З метою їхнього збереження актуальним є проведення комплексу наукових досліджень в поєднанні з правовою охороною, планування екологічно збалансованої господарської діяльності.

Водно-болотні угіддя відіграють важливу роль концентраторів біорізноманіття, акумуляторів вуглецю, є регуляторами водного режиму та підтримують існування видів флори й фауни. Вони мають важливе міжнародне значення як середовище існування водоплавних птахів, місця їх зимівлі та гніздування, зупинок під час міграції. Мають економічну, культурну, наукову та рекреаційну цінність.

З 1997 року в Україні є чинною Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів (англ. «The Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat»), підписана в місті Рамсар в Ірані 02.02.1971 року). Кожна Договірна Сторона визначає придатні водно-болотні угіддя на своїй території для включення їх до Списку водно-болотних угідь міжнародного значення й сприяє їх збереженню шляхом створення природних резерватів.

На території України станом на лютий 2017 року нараховується 35 водно-болотних угідь міжнародного значення, загальною площею 749,767 тисяч гектарів. Більшість з них розташована вздовж узбережжя Чорного і Азовського морів.

Екосистемна цінність водно-болотних угідь України визначається трансконтинентальним значенням угідь як місць зимівлі для птахів, що мігрують між Євразією і Африкою; високим ступенем ландшафтного різноманіття; великим біотичним різноманіттям; значною місткістю кормової бази для мігруючих птахів і птахів, що гніздяться; наявністю незамерзаючих ділянок акваторій Чорного та Азовського морів, що сприяє формуванню скупчень птахів для зимівлі.

Продуктивність водно-болотних угідь залежить від їх еко-станів, осушення, забруднення та нераціональне використання таких територій швидко призводить до їх деградації.

29.10.1996 р. Верховна Рада України схвалила Закон «Про участь України в Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів», в якому

Україну було визнано правонаступницею Союзу РСР щодо участі в Конвенції<sup>163</sup>. В 1 статті Конвенції подано визначення водно-болотних угідь, як районів маршів, боліт, драговин, торфовищ або водойм — природних або штучних, постійних або тимчасових, стоячих або проточних, прісних, солонкуватих або солоних, включаючи морські акваторії, глибина яких під час відпливу не перевищує шести метрів<sup>164</sup>.

У Постанові Кабінету Міністрів України про Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення № 1287 від 29 серпня 2002 року<sup>165</sup> зазначено, що статус водно-болотного угіддя міжнародного значення може бути надано цінним природним комплексам боліт, заплавних лук і лісів, а також водних об'єктів — природних або штучно створених, постійних чи тимчасових, стоячих або проточних, прісних, солонкуватих чи солоних, у тому числі морських акваторій, що знаходяться у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, земель водного та лісового фонду України.

Включені до Списку водно-болотних угідь міжнародного значення угіддя мають відповідати критеріям, закріпленим у п. 3 Порядку надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення: типовість та унікальність екосистем території для біогеографічного регіону, цінність угіддя для підтримання біотичного різноманіття, існування ендемічних, рідкісних і зникаючих видів рослин і тварин, місце регулярного перебування понад 20 тис. водних птахів, або важливе місце для нересту, нагулу і зимівлі місцевих видів риби<sup>166</sup>. Кожна країна — Договірна Сторона Конвенції має заявити до Переліку водно-болотних угідь міжнародного значення принаймні одне своє угіддя і взяти його під охорону.

Проте визначення «водно-болотних угідь», закріплене в ст. 1 Рамсарської конвенції, критикується на доктринальному рівні. Зокрема, Н. В. Фролова зазначає, що вказане визначення є не зовсім точним, оскільки воно суттєво скорочує коло територій, які можуть визначатися як «водно-болотні угіддя». Водно-болотні угіддя можуть знаходитися також і в межах інших категорій земельного фонду. До того ж землі водно-болотних угідь становили

<sup>163</sup> Закон України від 29.10.1996 «Про участь України в Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів» // Відомості Верховної Ради України — 1996. — № 50. — Ст. 279.

<sup>164</sup> Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів від 02.02.1971.

<sup>165</sup> Постанова КМУ Про Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення від 29 серпня 2002 року.

<sup>166</sup> Постанова КМУ від 29 серпня 2002 р. N 1287 «Про затвердження Порядку надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення».

самостійну підкатегорію в межах категорії земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення<sup>167</sup>.

Українська РСР офіційно приєдналась до Рамсарської конвенції згідно з ратифікацією цієї конвенції Верховною Радою СРСР 26.12.1975 р. Рада Міністрів Української РСР у постанові від 26.12.1976 року за № 106 «Про заходи по посиленню охорони водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення головним чином як місця оселень водоплавних птахів» визначила відповідальні установи за роботи щодо визначення меж ВБУ, створення описів угідь, охорони і збереження флори і фауни, наукового дослідження об'єктів тощо.

Після набуття незалежності Україною Постановою Кабінету Міністрів України від 23.10.1995 р. № 935 «Про заходи щодо охорони водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення» було затверджено перелік водно-болотних угідь міжнародного значення, який містив 22 водно-болотних угіддя загальною площею близько 650 тис. га<sup>168</sup> та зобов'язано відповідальні органи забезпечити нанесення на карту меж ВБУ.

29.10.1996 р. Верховна Рада України схвалила Закон «Про участь України в Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів», в якому Україну було визнано правонаступницею Союзу РСР щодо участі в Рамсарській конвенції. Рамсарська конвенція набула чинності для України 15 листопада 1997 року.

Описові матеріали (Ramsar sheets) були офіційно надіслані до Бюро Рамсарської конвенції у м. Глен (Швейцарія) у вересні 1998 р. Вони містили описи та картосхеми 22-х запропонованих Україною водно-болотних угідь міжнародного значення. В кінці 1998 року всі ці угіддя були включені до офіційного переліку водно-болотних угідь міжнародного значення. В отриманих дипломах датою надання міжнародного статусу встановлено 1995 рік, тобто рік виходу Постанови КМУ України.

Законом України «Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства» від 17 січня 2002 р. визначено заходи щодо відтворення та збереження водно-болотних угідь. Загальнодержавною програмою охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів, затвердженою Законом України від 22 березня 2001 р., та передбачено подальший розвиток законодавства, що регулює правовий режим земель

<sup>167</sup> Фролова Н. В. Поняття водно-болотних угідь та їх класифікація / Н. В. Фролова // Актуальні проблеми держави і права. — 2010. — Вип. 52. — С. 227–234. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2010\\_52\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2010_52_39).

<sup>168</sup> Постанова КМУ від 23.11.1995 р. № 935 «Про заходи щодо охорони водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення».

водно-болотних угідь міжнародного значення. На виконання положень міжнародних конвенцій постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи по охороні водно-болотних угідь, що мають міжнародне значення» від 23 листопада 1995 р. № 935 визначено перелік таких водно-болотних угідь України.

Визначення водно-болотних угідь такими, що можуть бути заявлені для надання їм міжнародного статусу, здійснюється Мінприроди за поданням наукових установ та інших заінтересованих організацій і громадян. Проблемним є питання, пов'язане зі складністю процедури отримання статусу водно-болотного угіддя міжнародного значення, оскільки після розгляду подання на відповідність заявленого водно-болотного угіддя встановленим критеріям Мінприроди зобов'язане погодити питання щодо надання йому статусу водно-болотного угіддя міжнародного значення з користувачами (власниками) земельної ділянки, і тільки після цього дане питання переходить для погодження до КМУ.

В Постанові КМУ «Про порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення» не називається, в яких формах власності можуть перебувати водно-болотні угіддя, але в п. 8, 10, 11 щодо водно-болотних угідь вживається фраза «користувачі (власники) земельних права ділянок та інших природних ресурсів» та не уточнюється, саме які власники маються на увазі, що дає можливість вважати, що водно-болотні угіддя можуть перебувати у всіх існуючих формах власності<sup>169</sup>. Подібне формулювання має місце також у п. 3.2 Постанови КМУ «Про затвердження структури, змісту і порядку ведення паспорта водно-болотного угіддя міжнародного значення»<sup>170</sup>. Таким чином, землі водно-болотних угідь можуть бути як у державній, так і комунальній або приватній власності. Якщо на території водно-болотного угіддя створюється об'єкт природно-заповідного фонду, режим охорони такого угіддя і використання його земель передбачається такий самий, як і для земель цього фонду. Якщо на території водно-болотних угідь міжнародного значення не створено об'єкт природно-заповідного фонду, то на них поширюється особливий режим охорони.

На всі водно-болотні угіддя міжнародного значення складаються паспорти, ведення яких покладається на адміністрації установ природно-заповідного фонду, у межах яких розташовані ці угіддя, а у разі розміщення

<sup>169</sup> Фролова Н. В. Законодавче закріплення права власності на водно-болотні угіддя / Н. В. Фролова // Актуальні проблеми держави і права. — 2008. — Вип. 37. — С. 225–228. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2008\\_37\\_41](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2008_37_41).

<sup>170</sup> Постанови КМУ від 20 січня 2003 р. «Про затвердження структури, змісту і порядку ведення паспорта водно-болотного угіддя міжнародного значення».

їх за межами територій природних заповідників, біосферних заповідників і національних природних парків — на територіальні органи Мінприроди за погодженням з користувачами (власниками) земельних ділянок та інших природних ресурсів.

Відповідно до п. «б» ч. 1 ст. 46 ЗК України до земель іншого природоохоронного призначення належать земельні ділянки, у межах яких є природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність. Охорона цих земель відбувається згідно зі ст. 6 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», яка передбачає, що території та об'єкти, що мають особливу наукову цінність, підлягають комплексній охороні, порядок здійснення якої визначається Положенням щодо кожної з таких територій чи об'єктів, яке відповідно до цього Закону затверджується Мінприроди. У даному разі згідно зі ст. 7 цього Закону слід розрізняти землі природно-заповідного фонду і земельні ділянки, передбачені п. «б» ст. 46 ЗК України. Положення цієї статті слід розуміти таким чином, що землі, передбачені п. «б», можуть бути віднесені до цінних не лише тоді, коли на них розташовані природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність, а й коли самі ці землі мають особливу наукову цінність.

Національна політика щодо водно-болотних угідь визначена в законах України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991), «Про природно-заповідний фонд України» (1992), «Про Червону книгу України» (2002), «Про рослинний світ» (1999), «Про тваринний світ» (1993), «Про екологічну мережу України», (2004), «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» (2011), Водний кодекс України (1995) та Земельний кодекс України (2002). Концепція (стратегія) збереження біологічного різноманіття України була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 439 від 12 травня 1997 року. Концепція охорони навколишнього природного середовища та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів була прийнята Постановою Кабінету Міністрів України від 10 липня 1998 року (№ 1057). Загальнодержавна програма охорони навколишнього природного середовища та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів була схвалена Верховною Радою України в 2001 році. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення» була прийнята 29 серпня 2002 року № 1287.

Кабінет Міністрів України 30 березня 2016 р. затвердив Національний план дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням на 2016–2020 рр., у якому одним із заходів визначив вивчення питання щодо надання окремим водно-болотним угіддям статусу міжнародного значення та впровадження заходів щодо охорони, збалансованого використання

та відновлення природних ресурсів в їх межах<sup>171</sup>. На виконання даного завдання КМУ уповноважив наступні державні інституції: Мінприроди, Національну академію наук, Національну академію аграрних наук, Мінагрополітики, Держгеокадастр, Держлісагентство, Держводагентство, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації та інші заінтересовані органи виконавчої влади.

Статтею 19 Земельного Кодексу України (далі — ЗК) класифіковано землі України за основним цільовим призначенням<sup>172</sup>. Однією з таких категорій є землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення. У свою чергу в ст. 45 ЗК зазначено, що до земель іншого природоохоронного призначення належать земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність. Як слушно зазначає В. Г. Шульга, до земель іншого природоохоронного призначення належать земельні ділянки водно-болотних угідь, що не віднесені до земель лісового і водного фонду, а також земельні ділянки, у межах яких є природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність<sup>173</sup>.

Відповідно до п. 2 Порядку надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення такий статус може бути наданий об'єктам, що знаходяться у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, земель водного та лісового фонду України. До правового режиму регулювання водно-болотних угідь, які знаходяться в межах природно-заповідного фонду, (таких налічується близько 80 % від загальної кількості), застосовуються положення ЗУ «Про природно-заповідний фонд», введений в дію Постановою ВР № 2457-12 від 16.06.92.

У ст. 7 ЗУ «Про ПЗФ» визначено комплексний характер охорони земель природоохоронного та історико-культурного призначення: «Землі територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, а також землі природних територій та об'єктів, що мають особливу екологічну, наукову, естетичну, господарську, а також історико-культурну цінність і є відповідно до статті 6 цього Закону об'єктами комплексної охорони, належать до земель природоохоронного та історико-культурного призначення». На землях природоохоронного призначення забороняється будь-яка діяльність, яка негативно впливає або може негативно впливати на стан природних та

<sup>171</sup> Розпорядження КМУ від 30 березня 2016 р. № 271-р «Про затвердження Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням».

<sup>172</sup> Земельний кодекс України від 25.10.2001 // Відомості Верховної Ради України — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

<sup>173</sup> Земельне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. — 600 с.



історико-культурних комплексів та об'єктів чи перешкоджає їх використанню за цільовим призначенням.

ЗУ «Про природно-заповідний фонд» встановлює законодавчі норми для збереження і відтворення природних комплексів чи їх окремих компонентів у якості заказників. Таким чином, на території водно-болотних угідь, що знаходяться в межах природно-заповідного фонду, можуть бути створені такі типи заказників, як ландшафтні, лісові, ботанічні, загальнозоологічні, орнітологічні, ентомологічні, іхтіологічні, гідрологічні, загальногеологічні, практично всі можливі типи заказників. Землі заказників не вилучаються у землекористувачів та землевласників. Власники або користувачі земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів, оголошених заказником, беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення режиму їх охорони та збереження. Практика створення заказників свідчить, що мисливські організації, що є користувачами земельних ділянок, розташованих на території заказника, здійснюють ефективне управління територією заказника.

На нашу думку, проблемами законодавства про охорону водно-болотних угідь є такі:

- залишаються недостатньо визначеними процеси і категорії діяльності, які справляють особливо значний несприятливий вплив на збереження і невиснажливе використання біорізноманіття водно-болотних угідь;
- не встановлено систему регулювання та раціонального використання біоресурсів водно-болотних угідь, що мають значущість для збереження їх біорізноманіття і його сталого використання. Недостатньо розроблено і екологічно не обгрунтовано засади сталого розвитку на територіях, що межують з водно-болотними угіддями;
- залишаються недостатньо опрацьованими і майже не впровадженими заходи щодо реабілітації деградованих водно-болотних угідь і відновлення компонентів біорізноманіття, що знаходяться під загрозою;
- не створено необхідних умов для поєднання існуючих способів використання ресурсів водно-болотних угідь із збереженням їх біорізноманіття;
- недостатньо ефективними є заходи щодо використання біологічних ресурсів водно-болотних угідь за умови запобігання або зведення до мінімуму несприятливого впливу на біорізноманіття;
- не відпрацьовано механізми співробітництва між урядовими органами і приватним сектором держави в сфері сталого використання біоресурсів водно-болотних угідь;
- недостатньо розробленими залишаються навчальні програми підготовки кадрів у галузі збереження і сталого використання біорізноманіття, зокрема водно-болотних угідь.

На недоліки законодавства накладаються також порушення вже існуючих положень стосовно охорони та збереження водно-болотних угідь з боку населення, підприємств та установ.

Слід зазначити, що в законодавчих актах визначено необхідність охорони водно-болотних угідь як складових природних ресурсів, земель, вод, лісів або природних комплексів, об'єктів природно-заповідного фонду. Проте досі водно-болотні угіддя не виділяються як спеціальні природоохоронні території, як в інших державах (Канаді, Чехії, Голландії та ін.), на що націлює Рамсарська конвенція.

Незважаючи на широкий спектр нормативно-правових актів з питань збереження біорізноманіття в Україні, досі не прийнято Закон «Про водно-болотні угіддя», який би конкретизував правовий режим водно-болотних угідь та регулював основні питання охорони та збереження їх біорізноманіття.

Крім створення нормативно-правових засад зі збереження і відтворення біорізноманіття водно-болотних угідь, мають бути забезпечені економічні механізми регулювання раціонального, невиснажливого і збалансованого використання їх ресурсів.

До прийняття Закону потрібно внести певні зміни і доповнення до існуючого законодавства. Зокрема, необхідно віднести до земель природоохоронного призначення території, які отримали статус водно-болотних угідь міжнародного, загальнодержавного та місцевого значення. Для цього треба визначитися з критеріями водно-болотних угідь місцевого значення, які досі опрацьовані недостатньо. Недостатньо визначені й критерії виділення водно-болотних угідь загальнодержавного значення. Більшість з них відповідають «Критеріям виділення водно-болотних угідь міжнародного значення», що прийняті Четвертою і Шостою конференціями сторін Рамсарської конвенції. Виділення об'єктів за даними критеріями, що наближаються до міжнародних, обмежує ареал охорони даного типу організації екосистем в Україні. Багато цінних з огляду різноманіття рослинного і тваринного світу територій річково-заплавних систем, боліт, озер залишаються в ранзі водно-болотних об'єктів місцевого значення.

Екосистеми водно-болотних угідь відзначаються слабкою антропо-лерантністю, що пов'язано, як вже зазначалося, з їх функціонуванням в умовах трьох середовищ. Крім цього, вони є досить вразливими, оскільки знаходяться не лише під прямим впливом, але, не рідко, під опосередкованим впливом всього комплексу господарських заходів, що проводяться на прилягаючих до них ландшафтах і в басейнах водозборів у цілому. Слід зазначити, що розподіл біотичних компонентів водно-болотних угідь має транскордонний характер. З водою, або шляхом активного пересування,

вони переміщуються, перетинаючи кордони і економічні зони. Для багатьох видів тварин і рослин транскордонний розподіл є способом життя. Зокрема, у багатьох представників класу Риби місця нересту і постійного перебування віддалені на відстань понад 100–150 км.

У зв'язку з цим міжгалузева співпраця та координація зусиль у справі їхньої охорони має пріоритетне значення. Це стосується, насамперед, водно-болотних угідь басейнів річок, приморсько-прибережних територій та об'єктів, межі яких розташовані на територіях різних країн, а також адміністративних територій у межах держави.

Розвиток внутрішньодержавної і міждержавної співпраці має базуватися на усвідомленні, насамперед з боку організацій і установ, які займаються експлуатацією ресурсів, унікальності водно-болотних угідь і їх визначальної ролі в природних ландшафтах, зокрема в підтриманні найважливіших екологічних процесів і життя людства, охороні генетичного різноманіття, формуванні природних ресурсів.

Зазначена співпраця має базуватися на новій парадигмі щодо впровадження технічних, екологічних, економічних, соціальних аспектів управління водними ресурсами України. Головним завданням зазначеної співпраці є забезпечення цілісності та єдності екосистем водно-болотних угідь — територіальної, видової, функціональної. Територіальна передбачає: міждержавну співпрацю в галузі регулювання обсягів відчуження ресурсів у межах річкового басейну і прибережно-морських систем з дотриманням екологічних вимог; запобігання трансграничному забрудненню води і розповсюдженню інвазійних видів рослин і тварин, які можуть спричинити негативні наслідки; затвердження на державних рівнях єдиних регламентуючих критеріїв допустимої концентрації забруднюючих речовин та перехід на міжнародні стандарти визначення стану екологічних параметрів і водного середовища в цілому, а також технологій водозабезпечення, водокористування та охорони води; збереження всього комплексу екосистем водно-болотних угідь, середовищ існування видів та їх генетичного різноманіття, забезпечення відновлення деградованих компонентів та впровадження запобіжних заходів від впливу потенційних негативних факторів на основі об'єднання зусиль природокористувачів різних галузей водно-болотних угідь. У першу чергу мають бути укладені довгострокові міжгалузеві угоди Республікою Білорусь та Молдовою, спрямовані на збереження транскордонних водно-болотних угідь. Це зумовлено більш слабкою організацією та ефективністю природоохоронного законодавства у названих державах, зокрема стосовно водно-болотних угідь, ніж у сусідніх — західних, а також переважанням водотоків і пов'язаних з ними екосистем меридіонального спрямування. Збереження водно-болотних угідь малих річок, транскордонних озер, зокрема карстового походження,

і боліт, мають бути представлені в зазначених угодах окремими розділами. Угодами має бути передбачено формування на територіях транскордонних водно-болотних угідь спільних заповідних ядер та екологічних коридорів національних екомереж відповідних держав. Як негативний приклад можна навести схему національної екомережі Молдови, в яку не увійшли більшість малих річок басейну Дунаю. Останні формують гідрохімічний і гідрологічний режими придунайських озер і здійснюють суттєвий вплив на їх біорізноманіття і пониззя Дунаю в цілому. Фактична охорона водно-болотних угідь ведеться лише на територіях природно-заповідного фонду — у біосферних заповідниках, природних заповідниках, національних природних парках.

Основними пріоритетами збереження водно-болотних угідь є внутрішньодержавна і міждержавна співпраця в справі збереження водно-болотних угідь; формування мережі природоохоронних об'єктів водно-болотних угідь; створення нових заповідних територій водно-болотних угідь та впровадження активних форми охорони їх біорізноманіття; невиснажливе використання ресурсів водно-болотних угідь.

Прогресивним кроком у контексті внутрішньодержавної політики щодо збереження біорізноманіття водно-болотних угідь є створення Кабінетом Міністрів Координаційної ради із боротьби з деградацією земель та опустелюванням<sup>174</sup>. Координаційна рада має статус тимчасового консультативно-дорадчого органу Кабінету Міністрів України, метою діяльності якого є формування та реалізація державної політики з питань сталого використання та охорони земель, боротьби з деградацією земель та опустелюванням, а також пом'якшення наслідків посух<sup>175</sup>. До того ж на Координаційну раду із боротьби з деградацією земель та опустелюванням покладено завдання щодо посилення координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади й розвитку міжнародного співробітництва у відповідній сфері.

У контексті юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони водно-болотних угідь перш за все слід згадати заходи щодо охорони земель. Зокрема, в системі заходів охорони земель можна виділяти загальні вимоги і заходи, які стосуються всіх категорій земель та заходи щодо охорони окремих категорій земель, які визначаються специфікою їх правового режиму. Зокрема, в Законі України «Про охорону земель» виділено окремі норми, які присвячені особливостям охорони земель оздо-

<sup>174</sup> Постанова КМУ від 18 січня 2017 р. № 20 «Про утворення Координаційної ради з питань боротьби з деградацією земель та опустелюванням».

<sup>175</sup> Постанова КМУ від 18 січня 2017 р. № 20 «Про затвердження Положення про Координаційну раду з питань боротьби з деградацією земель та опустелюванням».

ровчого, рекреаційного, історико-культурного, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення (ст. 50), земель водного фонду (ст. 43). Безпосередні охоронні вимоги стосовно окремих категорій земель містяться і у відповідних статтях Земельного кодексу, які визначають їх правовий режим. Спеціальні заходи охорони земель водного фонду, земель лісогосподарського, оздоровчого, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення закріплені в Лісовому, Водному кодексах, законах України «Про екологічну мережу України», «Про природно-заповідний фонд України», відповідних підзаконних актах.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 164 ЗК охорона земель включає в тому числі збереження природних водно-болотних угідь. У свою чергу ст. 17-1 ЗУ «Про охорону земель» закріплено повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, одним з яких є збереження водно-болотних угідь<sup>176</sup>.

За порушення норм земельного законодавства (які стосуються правої охорони водно-болотних угідь у тому числі) традиційно передбачена кримінальна, адміністративна, дисциплінарна і цивільно-правова відповідальність.

Кримінальна відповідальність застосовується за злочини, передбачені ст. 239 КК України (забруднення або псування земель), 254 КК України (безгосподарське використання земель).

Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства передбачена ст. 52 — псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель, ст. 53 — порушення правил використання земель, ст. 53 — самовільне заняття земельної ділянки, ст. 532 — приховування або перекручення даних земельного кадастру, ст. 54 — несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель або не приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням, ст. 55 — самовільне відхилення від проектів внутрігосподарського землеустрою, ст. 56 — знищення межових знаків Кодексу України про адміністративні правопорушення. Справи про ці правопорушення відповідно до статей 238, 242 даного Кодексу розглядають органи Мінприроди України.

Дисциплінарна відповідальність застосовується у загальному порядку на основі норм Кодексу законів про працю України.

Цивільно-правова відповідальність застосовується у вигляді відшкодування збитків, завданих земельним ресурсам, які визначаються за загальними нормами Цивільного кодексу України.

<sup>176</sup> ЗУ «Про охорону земель» від 19.06.2003 // Відомості Верховної Ради України — 2003. — № 39. — Ст. 349.

Невизначеність правового режиму, ускладнена процедура отримання статусу міжнародного водно-болотного угіддя — ці та інші вищезазначені недоліки у правовому регулюванні статусу водно-болотних угідь визначають необхідність удосконалення правової бази України щодо даного питання.

Зокрема, найважливішим кроком до належного врегулювання статусу водно-болотних угідь має бути прийняття уніфікованого нормативно-правового акта, який урегулює всі питання, пов'язані із використанням, охороною, збереженням, відтворенням та раціональним використанням водно-болотних угідь в Україні — Закону України «Про водно-болотні угіддя».

Також необхідним є вдосконалення системи державного управління в сфері охорони та раціонального використання водно-болотних угідь — створення відповідного підрозділу у складі Мінприроди зі спеціальною компетенцією щодо водно-болотних угідь.

Таким чином, водно-болотні угіддя відіграють значну роль у збереженні біологічного різноманіття, виконуючи дуже багато функцій: екологічну, гідрологічну, регулятивну, екосистемну, ландшафтну-біотопічну, соціально-культурну, ресурсну, рекреаційну, науково-освітню тощо. У зв'язку з життєво важливими виконуваними функціями водно-болотні угіддя потребують посиленої правової охорони, що полягає у встановленні заборон та обмежень щодо використання водно-болотних угідь, набуття права власності на них та здійснення антропогенного навантаження.

На сучасному етапі спостерігається тенденція до катастрофічного зменшення площі територій водно-болотних угідь, однією з причин якої є руйнівний антропогенний вплив, що може призвести до виснаження водно-болотних угідь та втрати ними своїх найважливіших функцій і властивостей. З огляду на величезну кількість життєво важливих функцій водно-болотних угідь необхідність удосконалення їх правового регулювання є очевидною.

*Список використаної літератури*

1. Закон України від 29.10.1996 «Про участь України в Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів» // Відомості Верховної Ради України — 1996. — № 50. — Ст. 279.
2. Земельне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. — 600 с.
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 // Відомості Верховної Ради України — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.
4. ЗУ «Про охорону земель» від 19.06.2003 // Відомості Верховної Ради України — 2003. — № 39. — Ст. 349.
5. Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів від 02.02.1971.
6. Постанова КМУ від 18 січня 2017 р. № 20 «Про затвердження Положення про Координаційну раду з питань боротьби з деградацією земель та опустелюванням».
7. Постанова КМУ від 18 січня 2017 р. № 20 «Про утворення Координаційної ради з питань боротьби з деградацією земель та опустелюванням».
8. Постанова КМУ від 23.11.1995 р. № 935 «Про заходи щодо охорони водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення».
9. Постанова КМУ від 29 серпня 2002 р. N 1287 «Про затвердження Порядку надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення».
10. Постанова КМУ Про про Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення від 29 серпня 2002 року.
11. Постанови КМУ від 20 січня 2003 р. «Про затвердження структури, змісту і порядку ведення паспорта водно-болотного угіддя міжнародного значення».
12. Розпорядження КМУ від 30 березня 2016 р. № 271-р «Про затвердження Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням».
13. Фролова Н. В. Поняття водно-болотних угідь та їх класифікація / Н. В. Фролова // Актуальні проблеми держави і права. — 2010. — Вип. 52. — С. 227–234. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2010\\_52\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2010_52_39).
14. Фролова Н. В. Законодавче закріплення права власності на водно-болотні угіддя / Н. В. Фролова // Актуальні проблеми держави і права. — 2008. — Вип. 37. — С. 225–228. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2008\\_37\\_41](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2008_37_41).

## 2.4. Правова охорона об'єктів та територій природно-заповідного фонду

Проблема правової охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України (далі — ПЗФ) є однією з найактуальніших проблем сучасної України. Наразі спостерігається тенденція до зменшення площі земель природно-заповідного фонду України. Крім того, почастишали випадки недотримання режиму використання його територій та об'єктів. Дана проблема потребує глибокого аналізу й вивчення задля збереження природно-заповідного фонду України в цілому.

Охорона територій та об'єктів ПЗФ — це система правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних, освітніх та інших заходів, спрямованих на збереження, відтворення і забезпечення особливого режиму використання цих територій та об'єктів. Території та об'єкти ПЗФ України відіграють найважливішу роль у збереженні і відновленні ресурсів живої природи. Вони є ефективним механізмом підтримки екологічного балансу територій, збереження природного біорізноманіття. Природно-заповідний фонд становлять ділянки суші й водного простору, природні комплекси й об'єкти, які мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природного розмаїття ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу у забезпеченні фонового моніторингу навколишнього природного середовища. Вони виконують чимало функцій: екологічну, рекреаційну, наукову та інші.

Екологічна функція природно-заповідного фонду полягає в збереженні екологічної рівноваги біосфери, біорізноманіття, генофонду організмів, у відновленні і відтворенні природних ресурсів, окремих видів рослин та тварин, в охороні довкілля тощо.

Наукова роль ПЗФ полягає в отриманні фундаментальних знань про природні процеси, чому допомагає вивчення законів розвитку природи, її змін під впливом негативних чинників.

За допомогою рекреаційної функції здійснюється спілкування з природою за дотриманням специфічного охоронного режиму.

Як бачимо, ПЗФ виконує низку функцій різного спрямування, що визначає і множинність напрямків його охорони. Наприклад, один з напрямків в охороні ПЗФ пов'язаний зі збереженням унікальних пам'ятників природи й культури тощо, другий — із запобіганням втратам природних територій, їх забрудненню й виснаженню природних ресурсів, які знаходяться на територіях ПЗФ.



Чорнобильський радіаційно-екологічний біосферний заповідник (далі — ЧРЕБЗ) створений указом Президента України від 26 квітня 2016 з метою збереження в природному стані найбільш типових природних комплексів Полісся, забезпечення підтримки та підвищення бар'єрної функції Чорнобильської зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення, стабілізації гідрологічного режиму та реабілітації територій, забруднених радіонуклідами, сприяння організації та проведенню міжнародних наукових досліджень.

У даній науковій роботі окремо аналізується правовий статус ЧРЕБЗ, який є природоохоронною територією та розташований у межах Іванківського та Поліського районів Київської області у зоні відчуження Чорнобильської атомної електростанції. Так, поки принципи його роботи малозрозумілі, як і його функції, тому ця проблема потребує дослідження.

Нормативним актом, що визначає статус природно-заповідного фонду та елементів, що включені до його складу, є Закон України «Про природно-заповідний фонд України» (надалі Закон)<sup>177</sup>. Згідно даного Закону, природно-заповідний фонд становлять ділянки суші і водного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонового моніторингу навколишнього природного середовища.

До природно-заповідного фонду України згідно Закону належать:

- природні території та об'єкти — природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища;
- штучно створені об'єкти — ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, пам'ятки природи, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва.

Природні заповідники — природоохоронні, науково-дослідні установи загальнодержавного значення, що створюються з метою збереження в природному стані типових або унікальних для даної ландшафтної зони природних комплексів з усією сукупністю їх компонентів, підтримання природних спонтанних процесів і явищ, вивчення природних процесів і явищ, що відбуваються в них, розробки наукових засад охорони навко-

<sup>177</sup> Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 / № 2456-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 502. (зі змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>.

лишнього природного середовища, ефективного використання природних ресурсів та екологічної безпеки.

Біосферні заповідники є природоохоронними, науково-дослідними установами загальнодержавного значення, що утворюються з метою збереження у природному стані найбільш типових природних комплексів біосфери, здійснення фонових екологічних моніторингу, вивчення навколишнього природного середовища, його змін під дією антропогенних факторів.

Національні природні парки є природоохоронними, рекреаційними, культурно-освітніми, науково-дослідними установами загальнодержавного значення, що створюються з метою збереження, відтворення і ефективного використання природних комплексів та об'єктів, які мають особливу природоохоронну, оздоровчу, історико-культурну, наукову, освітню та естетичну цінність.

Заказниками оголошуються природні території (акваторії) з метою збереження і відтворення природних комплексів чи їх окремих компонентів.

Пам'ятками природи оголошуються окремі унікальні природні утворення, що мають особливе природоохоронне, наукове, естетичне, пізнавальне і культурне значення, з метою збереження їх у природному стані.

Заповідними урочищами оголошуються лісові, степові, болотні та інші відокремлені цілісні ландшафти, що мають важливе наукове, природоохоронне і естетичне значення, з метою збереження їх у природному стані.

Ботанічні сади створюються з метою збереження, вивчення, акліматизації, розмноження в спеціально створених умовах та ефективного господарського використання рідкісних і типових видів місцевої і світової флори шляхом створення, поповнення та збереження ботанічних колекцій, ведення наукової, навчальної і освітньої роботи. Ботанічні сади загальнодержавного значення є науково-дослідними природоохоронними установами.

Дендрологічні парки створюються з метою збереження і вивчення у спеціально створених умовах різноманітних видів дерев і чагарників та їх композицій для найбільш ефективного наукового, культурного, рекреаційного та іншого використання. Дендрологічні парки загальнодержавного значення є науково-дослідними природоохоронними установами.

Зоологічні парки створюються з метою організації екологічної освітньо-виховної роботи, створення експозицій рідкісних, екзотичних та місцевих видів тварин, збереження їх генофонду, вивчення дикої фауни і розробки наукових основ її розведення у неволі. Зоологічні парки загальнодержавного значення є природоохоронними культурно-освітніми та науково-дослідними установами.

Парками-пам'ятками садово-паркового мистецтва оголошуються найбільш визначні та цінні зразки паркового будівництва з метою охорони їх

і використання в естетичних, виховних, наукових, природоохоронних та оздоровчих цілях. Парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення є природоохоронними рекреаційними установами.

Законодавством України не визначено, які категорії природно-заповідного фонду України належать до територій, а які — до об'єктів. Серед науковців поширеною є позиція згідно якої до об'єктів природно-заповідного фонду доцільно віднести пам'ятки природи, що являють собою здебільшого невеликі за площею (справді унікальні) природні утворення або такі, що взагалі практично не мають своєї території — дерева, скелі, джерела, печери тощо. Решта категорій природно-заповідного фонду має визначатися терміном «територія»<sup>178</sup>.

Характеризуючи систему законодавства про ПЗФ України, слід зазначити, що в цілому вона базується на тих же принципах і засадах, які притаманні всьому екологічному праву. Таким чином, усі основні принципи охорони навколишнього природного середовища, вимоги нормативно-правових актів інших галузей можуть бути в повній мірі використані при регулюванні відносин у сфері заповідної справи з урахуванням особливостей спеціального законодавства.

Загальні засади функціонування об'єктів ПЗФ України містяться у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» в розділі XII «Природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні»<sup>179</sup>. Зокрема, у ст. 60 закону закріплено таке: «Особливій охороні підлягають природні території та об'єкти, що мають велику екологічну цінність як унікальні та типові природні комплекси, для збереження сприятливої екологічної обстановки, попередження та стабілізації негативних природних процесів і явищ».

Природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні, утворюють єдину територіальну систему і включають території та об'єкти природно-заповідного фонду, курортні та лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, полезахисні та інші типи територій та об'єктів, що визначаються законодавством України.

Крім того, ст. 61 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає об'єкти ПЗФ України та їхній склад, що в подальшому розкривається у спеціальному нормативно-правовому акті — Законі України «Про природно-заповідний фонд України».

<sup>178</sup> Ковтун О. М. Правові аспекти охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О. М. Ковтун. — Київ, 2008. — 21 с.

<sup>179</sup> Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 26 червня 1991 р. // ВВР України. — 1991. — № 41. — ст. 546.

Закон України «Про природно-заповідний фонд України», прийнятий 16 червня 1992 року, і є спеціальним законом, що регулює питання, пов'язані із заповідною справою в Україні. В преамбулі цього Закону зазначено, що він визначає правові основи організації, охорони, ефективного використання ПЗФ України, відтворення його природних комплексів та об'єктів, а законодавством України ПЗФ охороняється як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання. Україна розглядає цей фонд як складову світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною.

У Законі України «Про природно-заповідний фонд України» прямо визначено й структуру законодавства у сфері ПЗФ: «Відносини в галузі охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, відтворення його природних комплексів регулюються Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», Законом України «Про природно-заповідний фонд України» та іншими актами законодавства України».

Є закони, які частково мають зв'язок з ПЗФ, дотичні до нього, наприклад, Закон України «Про екологічну мережу України»<sup>180</sup> та Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки»<sup>181</sup>.

Ці закони регулюють суспільні відносини у сфері формування, збереження та раціонального, невиснажливого використання екомережі як однієї з найважливіших передумов забезпечення сталого, екологічно збалансованого розвитку України, охорони навколишнього природного середовища, задоволення сучасних та перспективних економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства.

Екологічна мережа — це єдина територіальна система, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і

<sup>180</sup> Про екологічну мережу: Закон України від 24 червня 2004 року № 1864-IV // Офіційний вісник України. — 2004. — № 29. — Ст. 1950.

<sup>181</sup> Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки : Закон України // Урядовий кур'єр. — 2000. — № 37; Орієнтир. — 2000. — № 207. — С. 3–16.

відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні.

Формування, збереження та використання екомережі здійснюється відповідно до таких основних принципів:

а) забезпечення цілісності екосистемних функцій складових елементів екомережі;

б) збереження та екологічно збалансоване використання природних ресурсів на території екомережі;

в) зупинення втрат природних та напівприродних територій (зайнятих рослинними угрупованнями природного походження та комплексами, зміненими в процесі людської діяльності), розширення площі території екомережі;

г) забезпечення державної підтримки, стимулювання суб'єктів господарювання при створенні на їхніх землях територій та об'єктів природно-заповідного фонду, інших територій, що підлягають особливій охороні, розвитку екомережі;

г) забезпечення участі громадян та їхніх об'єднань у розробленні пропозицій і прийнятті рішень щодо формування, збереження та використання екомережі;

д) забезпечення поєднання національної екомережі з екомережами суміжних країн, що входять до Всеєвропейської екомережі, усебічний розвиток міжнародної співпраці у цій сфері;

е) удосконалення складу земель України шляхом забезпечення науково обґрунтованого співвідношення між різними категоріями земель;

є) системне врахування екологічних, соціальних та економічних інтересів суспільства.

Формування екологічної мережі передбачає зміни в структурі земельного фонду країни шляхом віднесення (на підставі обґрунтування екологічної безпеки та економічної доцільності) частини земель господарського використання до категорій, що підлягають особливій охороні з відтворенням притаманного їм різноманіття природних ландшафтів.

До складових структурних елементів екомережі входять:

а) території та об'єкти природно-заповідного фонду;

б) землі водного фонду, водно-болотні угіддя, водоохоронні зони;

в) землі лісового фонду;

г) полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, які не віднесені до земель лісового фонду;

г) землі оздоровчого призначення з їхніми природними ресурсами;

д) землі рекреаційного призначення, які використовуються для організації масового відпочинку населення і туризму та проведення спортивних заходів;

- е) інші природні території та об'єкти (ділянки степової рослинності, пасовища, сіножаті, кам'яні розсипи, піски, солончаки, земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу природну цінність);
- е) земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України;
- ж) території, які є місцями перебування чи зростання видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України;
- з) частково землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання — пасовища, луки, сіножаті тощо;
- і) радіоактивно забруднені землі, що не використовуються та підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом.

Таким чином, об'єкти ПЗФ України становлять кістяк екологічної мережі України як основні природні резервати, центри збереження найбільш цінних і типових компонентів ландшафтного та біорізноманіття, а перелік ключових територій екомережі включає території та об'єкти природно-заповідного фонду, водно-болотні угіддя міжнародного значення, інші території, у межах яких збереглися найбільш цінні природні комплекси.

В окремих випадках Верховною Радою України приймаються постанови з метою забезпечення захисту унікальних територій та об'єктів. Так, Постановою Верховної Ради України «Про інформацію Кабінету Міністрів України про здійснення державної політики щодо виконання законів України «Про природно-заповідний фонд України» і «Про охорону культурної спадщини» та про дотримання посадовими особами вимог чинного законодавства стосовно Національного заповідника «Хортиця» й інших історико-культурних заповідників і об'єктів природно-заповідного фонду» було започатковано ряд дій щодо забезпечення режиму територій та об'єктів ПЗФ України, дотримання законності у цій сфері їхніми адміністраціями, органами державної влади і місцевого самоврядування.

З метою недопущення знищення унікального місця, аналогів якому за своїми аеродинамічними властивостями немає в Європі, та збереження умов для подальшого розвитку дельтапланерного і парапланерного спорту в Україні ВР України прийняла Постанову «Про заходи щодо збереження території гори Климентієва (Узун-Сирт) в Автономній Республіці Крим», якою передбачалось забезпечення оголошення території гори Климентієва (Узун-Сирт) об'єктом природно-заповідного фонду належного правового режиму, що дало б можливість зберегти умови для подальшого використання гори для занять спортивною авіацією.

Указами Президента України постійно визначаються та коригуються заходи, спрямовані на забезпечення функціонування об'єктів ПЗФ України. Зокрема, до таких указів належать: «Про резервування для наступного

заповідання цінних природних територій», «Про невідкладні заходи щодо забезпечення додержання законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України», «Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні», «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 червня 2003 року», «Про стан виконання Указу Президента України від 10 серпня 1998 року № 861 «Про створення Дунайського біосферного заповідника» та перспективи будівництва судноплавного шляху Дунай–Чорне море», «Про додаткові заходи щодо розвитку природно-заповідної справи в Україні».

Указами Президента України здійснюються оголошення та зміна меж територій та об'єктів ПЗФ України загальнодержавного значення. Наприклад, «Про території та об'єкти природно-заповідного фонду загальнодержавного значення», «Про розширення території Дунайського біосферного заповідника», «Про оголошення природної акваторії Чорного моря ботанічним заказником загальнодержавного значення «Філофорне поле Зернова»», «Про створення національного природного парку «Тузовські лимани»», «Про створення національного природного парку «Дністровський каньйон»», «Про створення національного природного парку «Олешківські піски»» тощо.

Здійснюючи свої функції щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері заповідної справи, значну нормотворчу діяльність у цій сфері проводить КМ України. Зокрема, ним схвалено Концепцію Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року, якою передбачено створення належних умов для реалізації єдиної державної політики у сфері розвитку заповідної справи, зокрема, мережі територій та об'єктів природно-заповідного фонду, вдосконалення управління природними, біосферними заповідниками та національними природними парками, іншими територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, доведення обсягу площі природно-заповідного фонду до 10 відсотків загальної площі держави, прискорення формування національної екологічної мережі як складової Паневропейської екологічної мережі, забезпечення проведення комплексних довгострокових наукових досліджень типових та унікальних екосистем, забезпечення раціонального природокористування.

Постановами КМ України «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд України» від 19 квітня 1993 року та «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України» від 24 липня 2013 року визначено особливості розрахунку майнової відповідальності за порушення законодавства у сфері ПЗФ України.

Також Постановами КМ України закріплені «Перелік платних послуг, які можуть надаватися бюджетними установами природно-заповідного фонду» та «Порядок розроблення проектів землеустрою з організації та встановлення меж територій природно-заповідного фонду, іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення».

Характеризуючи систему законодавства про ПЗФ України, неможливо обійти увагою діяльність міністерств у цій сфері. Найбільшу правотворчу діяльність у сфері заповідної справи здійснює Мінприроди. Зокрема, нормативно-правовими актами Мінприроди затверджено Положення про єдині державні знаки та аншлаги на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду України, Положення про організацію наукових досліджень у заповідниках і національних природних парках України, Положення про наукову діяльність заповідників та національних природних парків України, Інструкцію про зміст та складання документації державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, Положення про Проект організації території природного заповідника та охорони його природних комплексів, Положення про Проект організації території біосферного заповідника та охорони його природних комплексів, Положення про Проект організації території національного природного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів, Положення про Проект організації території регіонального ландшафтного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів та об'єктів, Інструкцію про застосування порядку встановлення лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природнозаповідного фонду загальнодержавного значення, Положення про рекреаційну діяльність у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України.

Крім того, ще є багаточисленні підзаконні нормативно-правові акти, які затверджені Департаментом заповідної справи Мінприроди. ПЗФ враховується при розробці містобудівної документації.

Земельний кодекс України встановлює, які землі входять до ПЗФ та як їх слід використовувати.

Підсумовуючи аналіз системи законодавства про ПЗФ України, треба зазначити, що потужний вплив на неї здійснюють міжнародні стандарти заповідної справи. Центральне місце серед них займає Конвенція про біорізноманіття, яка значною мірою закладає основи та стандарти щодо здійснення консерваційної, природно-заповідної діяльності на міжнародному рівні. Конвенція наголошує на тому, що збереження біорізноманіття є загальним завданням людства, а держави, які володіють правами на свої біологічні ресурси, відповідають за охорону свого біорізноманіття і стій-



кий характер використання біоресурсів. Цілями Конвенції є збереження біорізноманіття, стійке використання його компонентів та справедливий і рівноправний розподіл вигод, які виникають у результаті експлуатації генетичних ресурсів, у тому числі шляхом певного доступу до них і передачі технології, з урахуванням усіх прав на ці ресурси і технології.

Професор С. М. Кравченко зазначала, що Конвенція про біологічне різноманіття є рамковою, вона базується на таких існуючих конвенціях:

- Конвенція про міжнародну торгівлю об'єктами флори і фауни, які знаходяться під загрозою знищення (Вашингтон, 1973);
- Конвенція про збереження мігруючих видів тварин (Бонн, 1979);
- Конвенція про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ її існування в Європі (Берн, 1979);
- Конвенція про водно-болотні угіддя (Рамсар, 1971);
- Конвенція про всесвітню культурну та природну спадщину людства (Париж, 1972).

Саме ці конвенції разом із Директивами Ради Європи № 79/409/ЄЕС від 2 квітня 1979 року і № 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 року встановлюють основні міжнародні стандарти щодо функціонування об'єктів природно-заповідного фонду.

З розвитком людської техногенної цивілізації та глобальними наслідками її господарської діяльності (вирубання лісів, опустелювання, меліорація тощо) виникла потреба у збереженні навколишнього природного середовища. Для цього виділяють певні ділянки суходолу та акваторії, які оголошені територіями, де господарська діяльність людини обмежена або взагалі заборонена. Ці території увійшли до складу природно-заповідного фонду як стійкі елементи природних ландшафтів.

Природно-заповідний фонд (ст. 43 Земельного кодексу України) становлять ділянки суші і водного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність<sup>182</sup>. Схожі визначення даного терміну подано у ч. 1 ст. 7 Закону України ЗУ «Про природно-заповідний фонд України», а також — у ч. 1 ст. 61 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища».

Відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» природні території та об'єкти загальнодержавного значення в межах природно-заповідного фонду є власністю Українського народу. Таким чином, території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників,

<sup>182</sup> Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 / № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27. (зі змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

завжди є виключно власністю Українського народу. Водночас регіональні ландшафтні парки; буферна зона, зона антропогенних ландшафтів біосферних заповідників; землі та інші природні ресурси, включені до складу, але не надані національним природним паркам; заказники, пам'ятки природи; заповідні урочища; ботанічні сади; дендрологічні парки; зоологічні парки; парки — пам'ятки садово-паркового мистецтва можуть перебувати як у власності Українського народу так і в приватній, комунальній та державній формах власності.

Відповідно до діючого екологічного законодавства щодо територій та об'єктів природно-заповідного фонду встановлюється особливий правовий режим, який повинен забезпечувати їх належну охорону, збереження та подальший розвиток шляхом встановлення низки суворих обмежень та заборон щодо нецільового використання природних ресурсів.

У Законі України «Про екологічну мережу» сформульовані основні принципи формування, збереження та використання екомережі. Відповідно до Закону до структурних елементів екологічної мережі належать ключові, сполучні, буферні та відновлювані території. Ключові території забезпечують збереження найбільш цінних і типових для певного регіону компонентів ландшафтного та біорізноманіття. Сполучні території (екокоридори) поєднують між собою ключові території, забезпечують міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу. Завданням буферних територій є захист ключових та сполучних територій від зовнішніх впливів. Відновлювані території забезпечують формування просторової цілісності екомережі, для яких мають бути виконані заходи щодо відтворення первинного природного стану.

З метою подальшого вдосконалення та розвитку екологічного законодавства прийнято ЗУ «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» (Програма). Основною метою Програми є збільшення площ земель країни з природними ландшафтами до рівня, достатнього для збереження біологічного різноманіття та формування природних коридорів міграції, які б сприяли збереженню природних екосистем тощо. Разом з тим, у Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» передбачено запровадження системи природоохоронних заходів збереження біо- та ландшафтного різноманіття, розширення площі природно-заповідного фонду до 10 % у 2015 році та до 15 % загальної території країни у 2020 році<sup>183</sup>.

<sup>183</sup> Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 / № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 26. — Ст. 218. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

Згідно із Законом «Про природно-заповідний фонд України» передбачається можливе використання його територій у таких цілях: природоохоронних; у науково-дослідних; в оздоровчих та інших рекреаційних цілях; в освітньо-виховних; для потреб моніторингу навколишнього природного середовища.

Порядок використання об'єктів природно-заповідного фонду в зазначених цілях регулюється низкою нормативно-правових актів, серед яких Положення про еколого-освітню діяльність заповідників і національних природних парків України, затверджене наказом Мінекобезпеки України від 21 вересня 1998 року; Положення про організацію наукових досліджень у заповідниках і національних природних парках України, затверджене наказом Мінекобезпеки України від 10 листопада 1998 року; Положення про наукову діяльність заповідників та національних природних парків України, затверджене наказом Мінекоресурсів України від 9 серпня 2000 року.

Порядок створення та оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду визначено у розділі VII Закону України «Про природно-заповідний фонд України». Виходячи з цього, можна зробити висновок про те, що порядок створення зазначених територій залежить від категорії відповідної території чи об'єкта (загальнодержавного чи місцевого значення).

Підготовка і подання клопотань про створення чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду можуть здійснюватися органами центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища, науковими установами, природоохоронними громадськими об'єднаннями або іншими заінтересованими підприємствами, установами, організаціями та громадянами. Клопотання подаються до державних органів, уповноважених проводити їх попередній розгляд.

Крім того, є повноваження сільських, селищних, міських, районних і обласних рад щодо організації об'єктів природно-заповідного фонду, визначені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської, районної, обласної ради вирішується питання щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом, прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами

«сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу.

Клопотання має містити обґрунтування необхідності створення чи оголошення території або об'єкту природно-заповідного фонду певної категорії, характеристики природоохоронної, наукової, естетичної та іншої цінності природних комплексів та об'єктів, що пропонуються для заповідання, відомості про місцезнаходження, розміри, характер використання, власників та користувачів природних ресурсів, а також відповідний картографічний матеріал.

До клопотань додаються документи, що підтверджують та доповнюють обґрунтування необхідності створення чи оголошення територій або об'єктів природно-заповідного фонду.

Клопотання про необхідність створення чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду попередньо розглядається у місячний строк:

- щодо територій та об'єктів загальнодержавного значення — центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища;
- щодо територій та об'єктів місцевого значення — органами цього центрального органу виконавчої влади на місцях, а на території Автономної Республіки Крим — органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища.

У разі схвалення клопотань центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища та його органами на місцях, а на території Автономної Республіки Крим — органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища проводиться їх погодження з власниками та первинними користувачами природних ресурсів у межах територій, рекомендованих для заповідання.

На підставі результатів погодження клопотань центральний орган виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища забезпечує розробку спеціалізованими проектними та науковими установами проектів створення природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, заказників, пам'яток природи, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення.

Розробка проектів створення регіональних ландшафтних парків, заповідних урочищ, а також заказників, пам'яток природи та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва місцевого значення забезпечується органами центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища на місцях, а на території Автономної Республіки

Крим — органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища.

Забезпечення розробки проектів створення ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків може бути доручено заінтересованим державним органам чи установам.

Проекти створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду передаються центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища чи його органами на місцях, а на території Автономної Республіки Крим — органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища у встановленому порядку уповноваженим приймати рішення про створення чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Рішення про створення природних заповідників, національних природних парків, а також щодо інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення приймаються Президентом України.

Рішення про створення біосферних заповідників приймається з додержанням вимог міжнародних договорів та міжнародних програм, учасником яких є Україна.

Рішення про організацію чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та встановлення охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

Порядок відведення земельних ділянок природним заповідникам, біосферним заповідникам, національним природним паркам, регіональним ландшафтним паркам, а також ботанічним садам, дендрологічним паркам, зоологічним паркам визначається Земельним Кодексом України.

Території та об'єкти природно-заповідного фонду або їх частини, що створюються чи оголошуються без вилучення земельних ділянок, що вони займають, передаються під охорону підприємствам, установам, організаціям і громадянам органами центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища з оформленням охоронного зобов'язання.

Зміна меж, категорії та скасування статусу територій та об'єктів природно-заповідного фонду проводиться відповідно до статей 51–53 цього Закону за погодженням з центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища на підставі відповідного експертного висновку.

Проте в областях відсутні органи, які б, відповідно до чинного законодавства, мали повноваження займатись створенням і охороною заповідних

територій. Такого висновку дійшли експерти Міжнародної благодійної організації «Екологія – Право – Людина» (надалі — ЕПЛ) під час дослідження наслідків проведення адміністративної реформи у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні.

Найбільшою втратою в галузі охорони навколишнього природного середовища, внаслідок проведення адміністративної реформи, стала ліквідація управлінь Міністерства екології та природних ресурсів України з передачею їхніх повноважень департаментам екології та природних ресурсів, створених при обласних державних адміністраціях. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» від 16.10.2012 р., внесені зміни у низку базових «екологічних» законів, а також законодавчих актів України, які регулюють питання діяльності ключових органів державної влади з метою приведення їх у відповідність прийнятими нововведеннями. Втім, даним нормативно-правовим актом зміни у Закон України «Про природно-заповідний фонд України» не внесено. Відповідно, не можуть бути реалізовані повноваження, неправомірно прописані у положеннях про департаменти, передбачені Законом України «Про природно-заповідний фонд України».

Відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд України», єдиним уповноваженим органом державного управління в галузі організації, охорони та використання природно-заповідного фонду є Мінприроди. 8000 заповідних територій сьогодні займають близько 6% від площі України і очевидно, що декілька співробітників в Міністерстві екології та природних ресурсів не мають змоги опікуватись такою кількістю територій, тим паче займатися створенням нових об'єктів ПЗФ. Окрім того, обласні управління Мінприроди — єдині органи, які володіли архівами природно-заповідного фонду. Плачевним наслідком проведення адміністративної реформи є невизначеність подальшої долі цих архівів. В частині областей матеріали по заповідних територіях передані в державні архіви, щодо ж іншої частини — зацікавлені особи не володіють інформацією щодо їхнього місця знаходження.

У Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» вказано, що частка заповідних територій в Україні є недостатньою і залишається значно меншою, ніж у більшості країн Європи, де площі, зайняті під природно-заповідні території, становлять у середньому 15 відсотків. Втім, даним законом чітко визначене завдання щодо розширення площі природно-заповідного фонду до 10% у 2015 році та до 15% загальної території країни у 2020

році. Проте, на превеликий жаль, це лише теоретичні положення, далекі від реального втілення їх на практиці.

Управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища-Міністерством екології та природних ресурсів України. На місцях управління природними заповідниками, біосферними заповідниками, національними природними парками, дендрологічними та зоологічними парками загальнодержавного значення, а також регіональними ландшафтними парками здійснюється їх спеціальними адміністраціями, керівники яких призначаються за погодженням із центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища, а на території Автономної Республіки Крим — також з Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Подібні спеціальні адміністрації можуть створюватись також для управління ботанічними садами, дендрологічними парками, зоологічними парками місцевого значення та парками — пам'ятками садово-паркового мистецтва за рішенням органів, у віданні яких вони перебувають.

Спеціальні адміністрації здійснюють управління на підставі окремих Положень та Проектів організації територій, що розробляються відповідно до кожного типу територій природно-заповідного фонду.

У листопаді 1971 р. під егідою ЮНЕСКО було започатковано програму «Людина і біосфера» — МАБ (від англ. Man and the Biosphere). Її метою було продовження розвитку наукових досліджень, покликаних поліпшити взаємодію людини з її природним оточенням, сприяння раціональному управлінню природними ресурсами і забезпеченню їх збереження, формування кваліфікованих кадрів у цій галузі та розповсюдження отриманих знань.

Пріоритетним напрямом роботи Комітету України з програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера» завжди були питання наукового обґрунтування перспективного заповідання території України, насамперед, створення і забезпечення належного функціонування національної мережі біосферних резерватів ЮНЕСКО.

Актуальною також залишається проблема формування транскордонних природоохоронних територій, зокрема транскордонних біосферних резерватів ЮНЕСКО (далі — ТБР), які є інструментом загального управління. Вони дістали офіційне визнання на міжнародному рівні як установи ООН, створені для співпраці в галузі збереження і сталого використання біорізноманіття завдяки загальному управлінню спільними екосистемами.

Сьогодні є всі підстави стверджувати, що в Україні створена і функціонує Національна мережа біосферних резерватів ЮНЕСКО, яка склада-

ється з восьми об'єктів: Чорноморський біосферний резерват ЮНЕСКО (сертифікат ЮНЕСКО від 15.02.85), біосферний резерват ЮНЕСКО «Асканія-Нова» (сертифікат ЮНЕСКО від 15.02.85), Карпатський біосферний резерват ЮНЕСКО (сертифікат ЮНЕСКО від 15.02.93), Польсько-словацько-український біосферний резерват ЮНЕСКО «Східні Карпати» (сертифікат ЮНЕСКО від 02.02.99), Дунайський біосферний заповідник України є складовою частиною транскордонного румунсько-українського біосферного резервату ЮНЕСКО «Дельта Дунаю» (сертифікат ЮНЕСКО від 02.02.99), Шацький біосферний резерват ЮНЕСКО (сертифікат ЮНЕСКО від 30.04.02), Деснянський біосферний резерват ЮНЕСКО (сертифікат ЮНЕСКО від 26.05.09), Біосферний резерват ЮНЕСКО «Розточчя» (сертифікат ЮНЕСКО від 29.06.11).

Кілька ТБР можна створити на кордоні між Україною та Білорусією в долині р. Прип'ять та її приток, що визначають Поліський екологічний коридор. Іншим об'єктом для створення ТБР є зона навколо Чорнобильської АЕС, яка у Білорусі має статус Поліського державного радіаційно-екологічного заповідника, а в Україні — Чорнобильський радіаційно-екологічний біосферний заповідник.

Поліський державний радіаційно-екологічний заповідник був організований 18 липня 1988 року. Заповідник об'єднав в собі території трьох, найбільш забруднених радіонуклідами, районів Гомельської області Білорусі. Це території Брагінського, Наровлянського і Хойнікського районів. На території знаходяться 96 покинутих населених пунктів, де до аварії на ЧАЕС проживало понад 22 тисяч жителів. Хоча заповідник створений з метою радіобіологічних та екологічних досліджень, він становить інтерес і для біологів. Втручання людини мінімальне, з'являється можливість спостерігати розвиток дикої природи в умовах Білорусі. «У зв'язку зі зняттям антропогенного навантаження і багатством рослинного світу тут створилися, по суті, ідеальні умови для відновлення тваринного світу», — йдеться в доповіді Комітету з проблем наслідків катастрофи на ЧАЕС при Раді міністрів Білорусі.

У заповіднику проводяться роботи з лісовідновлення. Так, за період існування Поліського заповідника було створено близько 5-ти тисяч гектарів нових лісових насаджень. Було посаджено молоді дуби, сосни і т.д., саджанці яких вирощуються в спеціально створених розплідниках. У 16 лісництвах заповідника здійснюються також і інші лісотехнічні і лісовпорядні роботи.

Крім лісництв до його складу входять спеціальні пожежно-хімічні служби, які забезпечують контроль за пожежним станом даних територій. До слова сказати, в заповіднику встановлено 39 спостережних веж, з яких здійснюється контроль за пожежами на даній території.



Важливою і безумовно цікавою роботою, яку систематично проводять співробітники Поліського державного радіаційно-екологічного заповідника є вивчення стану популяцій всіх видів тварин, що живуть на території заповідника. В їх число входять і рідкісні види.

Завдання, які вирішуються Поліським державним радіаційно-екологічним заповідником:

- здійснення заходів щодо запобігання переносу радіонуклідів на прилеглі території;
- контроль за зміною радіаційної обстановки;
- радіаційно-екологічний моніторинг ґрунту, повітря, води, флори і фауни;
- проведення радіобіологічних досліджень і дослідно-експериментальних робіт з метою розробки технологій реабілітації забруднених радіонуклідами земель, оцінки впливу радіоактивного забруднення на тваринний і рослинний світ;
- охорона території від несанкціонованого проникнення в цілях забезпечення природного розвитку живої природи;
- захист території від пожеж, шкідників і хвороб лісу;
- заліснення земель, у першу чергу схильних до вітрової та водної ерозії.

Структурно державна природоохоронна науково-дослідна установа «Поліський державний радіаційно-екологічний заповідник» розділена на три ділянки, розташованих на територіях відповідних районів. У заповіднику працює понад 700 осіб.

Оскільки пропонується створити транскордонний біосферний резерват ЮНЕСКО між Поліським державним радіаційно-екологічним заповідником і Чорнобильським радіаційно-екологічним біосферним заповідником, то варто звернути увагу на досвід наших сусідів у розвитку ПЗФ тієї території.

Створення об'єкта ПЗФ дозволить комплексним чином вирішувати проблеми збереження в природному стані найбільш типових природних комплексів Полісся, видів рослин і тварин, занесених до Червоної книги України та міжнародних Червоних списків, рослинних угруповань Зеленої книги України. Серед основних аргументів створення наступні:

- Забезпечити підтримку бар'єрної функції зони та удосконалення захисних бар'єрів, зменшення ризику виникнення лісових пожеж, зменшення обсягу техногенного поширення радіонуклідів.
- Здійснювати фоновий екологічний моніторинг, забезпечити вивчення навколишнього середовища, його змін під дією антропогенних факторів.
- Створити умови для відтворення біогеоценологічного покриву, сприятиме зв'язуванню парникових газів, стабілізації гідрологічного режиму та реабілітації територій, забруднених радіонуклідами.

- Відновлювати традиційне землекористування, лісокористування, водокористування та інших видів господарської діяльності з урахуванням особливостей функціонування Зони.
- Забезпечити збереження осередків національних духовних і культурних цінностей, об'єктів культурної спадщини.
- Запровадити положення Концепції реалізації державної політики у сфері розвитку діяльності в окремих зонах радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 535.

На землях природно-заповідного фонду, а також землях територій та об'єктів, що мають особливу екологічну, наукову, естетичну, господарську цінність, тобто землях іншого природоохоронного або історико-культурного призначення законодавством забороняється будь-яка діяльність, яка негативно впливає або може негативно впливати на стан природних та історико-культурних комплексів та об'єктів, призводить до зниження їх якісних чи кількісних показників, до руйнування природних систем чи перешкоджає їх використанню за цільовим призначенням.

Для забезпечення необхідного режиму охорони природних ресурсів та систем природно-заповідного фонду, попередження негативного впливу на них господарської діяльності на прилеглих до них територіях встановлюються охоронні зони. Розміри охоронних зон визначаються відповідно до типу територій, їх цільового призначення, на підставі обстеження та аналізу прилеглих ландшафтів та видів господарської діяльності на них. Оцінка можливого негативного впливу здійснюється на підставі Закону України «Про екологічну експертизу».

На території встановлених охоронних зон забороняється будівництво промислових та інших об'єктів і здійснення діяльності, що може негативно вплинути на території природно-заповідного фонду.

Спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється фізичними та юридичними особами на підставі дозволів, які видаються органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим та територіальними органами центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища. Дозволи надаються в межах лімітів на використання відповідних природних ресурсів природно-заповідного фонду, затверджених центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища (Міністерства екології та природних ресурсів України).

Чорнобильська катастрофа створила на значній території України надзвичайно небезпечно для здоров'я людей і навколишнього природного

середовища радіаційну обстановку. Україну оголошено зоною екологічної катастрофи. Усунення наслідків цієї катастрофи залежить від законодавчого визначення правового режиму різних за ступенем радіоактивного забруднення територій і заходів щодо його забезпечення. Закон регулює питання поділу території на відповідні зони, режим їх використання та охорони, умови проживання та роботи населення, господарську, науково-дослідну та іншу діяльність в цих зонах. Закон закріплює і гарантує забезпечення режиму використання та охорони вказаних територій з метою зменшення дії радіоактивного опромінення на здоров'я людини та на екологічні системи<sup>184</sup>.

При цьому в Указі Президента України «Про створення Чорнобильського радіаційно-екологічного біосферного заповідника» зазначається, що Указ набирає чинності з дня набрання чинності законом України, що врегулює питання про відведення земельних ділянок зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, природоохоронного режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду, які створюються на території таких зон, а також про скасування вимоги щодо утворення біосферних заповідників виключно на базі природних заповідників, національних природних парків<sup>185</sup>.

Ефективність правових приписів значною мірою визначається ефективністю відповідальності за їхнє порушення. Статтею 64 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» — «Види відповідальності за порушення законодавства про природно-заповідний фонд» — передбачено: «Порушення законодавства України про природно-заповідний фонд тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність».

Відповідальність за порушення законодавства про природно-заповідний фонд несуть особи, винні у:

а) нецільовому використанні територій та об'єктів природно-заповідного фонду, порушенні вимог проектів створення та організації територій природно-заповідного фонду;

б) здійсненні в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх охоронних зон забороненої господарської діяльності;

<sup>184</sup> Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 / № 791а-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 16. — Ст. 198. (зі змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12>.

<sup>185</sup> Указ Президента України від 26 квітня 2016 року / № 174/2016 «Про створення Чорнобильського радіаційно-екологічного біосферного заповідника».

в) організації на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, в їх охоронних зонах господарської діяльності без попереднього проведення екологічної експертизи або з порушенням її висновків;

г) невжитті заходів щодо попередження і ліквідації екологічних наслідків аварій та іншого шкідливого впливу на території та об'єкти природно-заповідного фонду;

д) порушенні строків і порядку розгляду клопотань про створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

е) порушенні вимог щодо використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

є) перевищенні допустимих хімічних, фізичних, біотичних та інших впливів і антропогенних навантажень, порушенні вимог наданих дозволів на використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

ж) псуванні, пошкодженні чи знищенні природних комплексів територій та об'єктів природно-заповідного фонду та зарезервованих для включення до його складу;

з) самочинній зміні меж, відведенні територій та об'єктів природно-заповідного фонду для інших потреб.

Законодавством України може бути встановлена відповідальність і за інші порушення законодавства про природно-заповідний фонд».

Отже, вказана стаття має подвійне значення: визначає види юридичної відповідальності, до яких можуть притягатися особи, винні у порушенні законодавства про ПЗФ, а також дає орієнтовний перелік діянь, за які вона наступає.

Треба зазначити, що п. 7 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» передбачено, що збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду забезпечується шляхом встановлення підвищеної відповідальності за порушення режиму їх охорони та використання, а також за знищення і пошкодження заповідних природних комплексів та об'єктів.

Таким чином, порушення законодавства про ПЗФ повинно тягнути за собою підвищену, порівняно з поресурсовим законодавством, відповідальність внаслідок значної екологічної цінності цих об'єктів.

На сьогодні найпоширенішим видом відповідальності за екологічні правопорушення залишається адміністративна відповідальність. Кодексом України про адміністративну відповідальність (надалі — КупАП) як єдиним актом, що регламентує адміністративну відповідальність, передбачено відповідальність за такі правопорушення у сфері заповідної справи<sup>186</sup>:

<sup>186</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення офіц. текст: за станом на 14.11.2012 р. — К.: Видавництво центр учбової літератури, 2012. — 200 с.

ст. 77-1 КУпАП «Самовільне випалювання рослинності або її залишків»; ст. 88-1 КУпАП «Порушення порядку придбання чи збуту об'єктів тваринного або рослинного світу, правил утримання диких тварин у неволі або в напіввільних умовах» та ст. 91 КУпАП «Порушення правил охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду».

Разом з тим слід наголосити, що об'єктом правопорушення, передбаченого ст. ст. 77-1 та 88-1 КУпАП, є інші об'єкти правової охорони, а вчинення порушення в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду розглядається лише як кваліфікуюча ознака цих статей. Стаття 91 КУпАП розглядає як об'єкт правопорушення саме території та об'єкти ПЗФ: «Здійснення в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх охоронних зон, а також територій, зарезервованих для наступного заповідання, забороненої господарської та іншої діяльності, порушення інших вимог режиму цих територій та об'єктів, самовільна зміна їх меж, невжиття заходів для попередження і ліквідації негативних наслідків аварій або іншого шкідливого впливу на території та об'єкти природно-заповідного фонду — тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від дев'яти до двадцяти чотирьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією знарядь і засобів вчинення правопорушення та незаконно добутих природних ресурсів чи без такої і на посадових осіб — від п'ятнадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією знарядь і засобів вчинення правопорушення та незаконно добутих природних ресурсів».

Таким чином, ст. 91 КУпАП становить собою універсальну статтю, за якою здійснюється притягнення до адміністративної відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства про ПЗФ.

Питання кримінальної відповідальності за порушення законодавства про ПЗФ передбачені ст. 252 Кримінальним кодексом України (надалі — КК України)<sup>187</sup> «Умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду»:

1. Умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду — карається штрафом від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до трьох років.
2. Ті самі дії, вчинені шляхом підпалу або іншим загально-небезпечним способом, якщо це спричинило загибель людей або інші тяжкі наслідки, — караються позбавленням волі на строк від п'яти до дванадцяти років».

<sup>187</sup> Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 / № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131. (зі змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

Таким чином, території, взяті під охорону держави, та об'єкти природно-заповідного фонду розглядаються в цій статті як самостійні об'єкти злочинного посягання.

Іншими статтями Кримінального кодексу України завдання шкоди об'єктам природно-заповідного фонду України розглядається як одна з кваліфікуючих ознак. Зокрема, до них відносяться ст. 248 КК України «Незаконне полювання», ст. 246 КК України «Незаконна порубка лісу», ст. 240 КК України «Порушення правил охорони або використання надр».

Притягнення до відповідальності — дисциплінарної, адміністративної або кримінальної — не позбавляє особу від необхідності компенсувати завдану нею шкоду.

Закон України «Про природно-заповідний фонд України» у ст. 65 — Особливості застосування цивільної відповідальності — визначено, що: «Розміри шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про природно-заповідний фонд, визначаються на основі кадастрової еколого-економічної оцінки включених до його складу територій та об'єктів, що проводиться відповідно до цього закону, та спеціальних такс, які затверджуються КМ України».

На виконання положень цієї статті Постановою КМ України затверджено такси для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, які включають такси для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної природним комплексам територій та об'єктам природно-заповідного фонду юридичними і фізичними особами внаслідок:

- незаконної рубки або пошкодження деревних видів рослин і таких, що мають здерев'яніле стебло, до ступеня припинення росту;
- пошкодження деревних видів рослин і таких, що мають здерев'яніле стебло, до ступеня неприпинення росту;
- знищення або пошкодження лісових культур, молодняку природного походження, самосіву на площах, призначених для лісовідновлення, сіянців і саджанців у розсадниках та на плантаціях, газонів і квітників;
- знищення або пошкодження трав'яного покриву;
- незаконного збору (або знищення) дикорослих нижчих і вищих трав'янистих рослин, їхніх квітів і плодів, ягід, горіхів, лікарської та технічної сировини, живиці та інших деревних соків, лісової підстилки, другорядних лісових матеріалів, грибів;
- незаконного добування чи знищення тварин, пошкодження або знищення їхніх жител, місць перебування і розмноження;

- пошкодження карстово-спелеологічних, геологічних та гідрологічних об'єктів;
- проїзду транспорту, прольоту та посадки літальних апаратів;
- самовільного використання земель ПЗФ;
- знищення або пошкодження інформаційно-охоронних та інших знаків;
- знищення або пошкодження осушувальних каналів, дренажних і проти-ерозійних систем, шляхів, рекреаційних об'єктів та інших споруд.

Питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності регулюються трудовим законодавством та, на думку деяких дослідників, не мають великого значення для реалізації екологічного законодавства у сфері заповідної справи. Так, науковець О. М. Ковтун, вказуючи на низьку ефективність дисциплінарної відповідальності, зазначала: «Дисциплінарне стягнення за порушення законодавства про ПЗФ може накладатися лише в тому разі, якщо дії з охорони та використання територій та об'єктів ПЗФ, відтворення їх природних комплексів є службовим обов'язком працівника.

Згідно зі ст. 147 КЗпП України за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення: догана, звільнення.

Відсутня загальна статистика накладення дисциплінарних стягнень за порушення природно-заповідного законодавства, а тому важко визначити їхню динаміку, ефективність впливу.

За даними директорів природно-заповідних установ, протягом 2001–2007 років накладено дисциплінарних стягнень на працівників: Яворівського національного природного парку — 67, природного заповідника «Горгани» — 58, національного природного парку «Святі гори» — 25. Причому у жодному випадку як дисциплінарне стягнення не застосовувалося звільнення.

Разом з тим застосування заходів дисциплінарної відповідальності до співробітників ПЗФ має велике значення для забезпечення законності в їхній діяльності.

Створення Чорнобильського біосферного радіаційно-екологічного заповідника (ЧБРЗ) сприятиме виконанню таких заходів, передбачених Концепцією зони відчуження:

- вдосконалення системи управління і структури державних підприємств, які здійснюють діяльність в зоні відчуження;
- збереження розташованих в зоні відчуження об'єктів державної власності для їх подальшого використання;
- проведення радіоекологічного моніторингу;
- проведення наукових досліджень;

- здійснення господарської діяльності, зокрема реалізація інвестиційних проектів з урахуванням необхідності зменшення колективної дози радіоактивного опромінення персоналу, який працює в зоні відчуження, а також обмеження їх кількості.

Крім того, передбачається опрацювання питання реалізації проектів в сфері зеленої енергетики: вирощування сільськогосподарських енергетичних культур (ріпаку, швидкозростаючою верби тощо) і розміщення виробництва з їх переробки, розміщення вітрових і сонячних електростанцій, реалізації екологічних і природоохоронних проектів (реабілітація земель зони відчуження із застосуванням методів фіксації радіонуклідів на місцевості, підтримка і розвиток біорізноманіття, в тому числі реабілітація ставків, виключених з рибоводного процесу внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС, здійснення лісовідновлювальних заходів, поводження з торф'яними болотами в зоні відчуження).

На сьогоднішній день на території, ще не відселеної частини Зони (це Поліський район Київської області), проживає близько 6 тис. чоловік. В умовах ЧБЕРЗ вони отримують можливість легалізувати свій статус, нормувати умови і засоби для існування. ЧБЕРЗ стане центром екоосвіти, просвіти та інформування, буде відігравати важливу роль в екологічному вихованні населення.

Тому цілком логічним здається набрання чинності Законом України, що врегулює питання про відведення земельних ділянок зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, до природоохоронного режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Щоб почав функціонувати ЧРЕБЗ необхідно створити адміністрацію, звернутися в ЮНЕСКО, щоб утворити біосферний резерват, а також розпочати співпрацю разом з Поліським державним радіаційно-екологічним заповідником.

На сьогодні найбільш ефективним механізмом забезпечення основоположного права на безпечне довкілля є створення особливих екологічних зон — природно-заповідних фондів. В Україні постало завдання щодо розвитку існуючих та створення нових природно-заповідних фондів.

Одним із проголошених Українською державою обов'язків є забезпечення екологічної безпеки, підтримання екологічної рівноваги та подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Виконання такого обов'язку є ефективною формою реалізації прав громадян України на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Наразі, в світі природоохоронна діяльність вважається одним з головних пріоритетів розвитку більшості держав, а біосферні заповідники є



об'єктами високого рівня заповідності. Тому увага до Чорнобильського біосферного радіаційно-екологічного заповідника буде приділятися і на державному рівні, і з боку міжнародних організацій. Створення біосферного заповідника і його функціонування передбачає проведення регулярної науково-просвітницької та культурно-виховної роботи, а також науково-дослідної роботи. На основі матеріалів екомоніторингу будуть розроблені спеціальні програми поліпшення екологічного стану території.

Зважаючи на виключну важливість Чорнобильської катастрофи, необхідним є відтворення та розвиток забруднених внаслідок цієї катастрофи земель та територій. Створення Чорнобильського радіаційно-екологічного біосферного заповіднику дасть змогу більш ефективно подолати наслідки Чорнобильської трагедії та ефективно відновити забруднені території.

Чорнобильський біосферний радіаційно-екологічний заповідник стане каталізатором еко-збалансованого розвитку регіону і базою для розвитку природоохоронної, наукової, еколого-просвітницької діяльності, стимулом для розвитку супутніх видів підприємницької діяльності в регіоні.

Отже, становлення біосферного заповідника може суттєво поліпшити міжнародний імідж України, адже сучасний образ України, як місця найбільшої техногенної катастрофи в історії Людства, може обернутися на символ відродження життя на місці руйнівної катастрофи.

*Список використаної літератури*

1. Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 / № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 26. — Ст. 218. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
2. Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 / № 791а-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 16. — Ст. 198. (зі змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12>.
3. Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 / № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 502. (зі змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>.
4. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 / № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27. (зі змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
5. Ковтун О. М. Правові аспекти охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О. М. Ковтун. — Київ, 2008. — 21 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення офіц. текст: за станом на 14.11.2012 р. — К.: Видавництво центр учбової літератури, 2012. — 200 с.
7. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 / № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25-26. — Ст. 131. (зі змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
8. Про екологічну мережу: Закон України від 24 червня 2004 року № 1864-IV // Офіційний вісник України. — 2004. — № 29. — Ст. 1950.
9. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки : Закон України // Урядовий кур'єр. — 2000. — № 37; Орієнтир. — 2000. — № 207. — С. 3–16.
10. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 26 червня 1991 р. // ВВР України. — 1991. — № 41. — ст. 546.
11. Указ Президента України від 26 квітня 2016 року / № 174/2016 «Про створення Чорнобильського радіаційно-екологічного біосферного заповідника».

## РОЗДІЛ 3



# Еколого-правові аспекти використання природних ресурсів в Україні та ЄС

### 3.1. Еколого-правові засади використання водойм в Україні

Як зазначається у преамбулі Водної рамкової директиви від 23 жовтня 2000 року, вода є скоріш не комерційним виробом, як будь-який інший, а спадщиною, яку слід охороняти і захищати, а також слід ставитися до неї як до такої.

Загалом водні ресурси вважаються відновлюваними природними ресурсами, а проте їх роль у забезпеченні існування людей, рослинного та тваринного світів важко переоцінити. Із розвитком суспільства, ростом промисловості виникає необхідність у проведенні заходів із раціоналізації використання та охорони як навколишнього природного середовища в цілому, зважаючи на те, що всі природні ресурси знаходяться у тісному взаємозв'язку, так і водних об'єктів, зокрема.

Здійснюючи загальну оцінку, можна дійти висновку, що водокористування в Україні проводиться нераціонально. При цьому збільшуються непродуктивні витрати води, а об'єм придатних до використання водних ресурсів внаслідок забруднення різко зменшується.

Екологічний стан водних об'єктів і якість води в них є основними чинниками санітарного та епідемічного благополуччя населення. А проте станом на 2017 рік більшість із них за ступенем забруднення віднесена до забруднених та дуже забруднених.

За рівнем раціонального використання водних ресурсів та якості води Україна, за даними ЮНЕСКО, серед 122 країн світу посідає 95 місце.

Проблема використання водойм в Україні ховається також в системі державного управління в цій галузі, яка потребує невідкладного реформування у напрямі переходу до інтегрованого управління водними ресурсами. На сьогоднішній день функції управління в галузі охорони, використання

та відтворення вод розподілені між різними центральними органами виконавчої влади, що спричиняє дублювання повноважень у цій сфері, неоднозначне тлумачення положень природоохоронного законодавства та неефективне використання коштів Державного бюджету.

Таким чином актуальність теми зумовлена необхідністю дослідження перспектив розвитку еколого-правових засад використання водойм в Україні із врахуванням положень законодавства ЄС та світового досвіду для оптимізації користування природними ресурсами з метою встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб людства і захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному і здоровому довкіллі.

Дане есе складається в загальному з восьми розділів, з яких можна буде дізнатися, де ж шукати визначення водойми, оскільки стає зрозуміло, що лише шкільного підручника з географії чи біології буде недостатньо; як правильно використовувати цей природний ресурс, і яка відповідальність настане для того, хто не буде дотримуватися встановлених вимог, тому що одного громадського осуду, очевидно, не є достатньо; чи є ідеальною наявна у нас система водокористування, а оскільки нічого ідеального не існує — то що потрібно і можна у ній змінити.

І головне, що потрібно пам'ятати — водні ресурси відновлювані, але якщо не знати, як ними правильно користуватися, і не забезпечити якісне правове підґрунтя для цього, то обов'язково настане день, коли їм вже не буде з чого відновлюватися.

Для того, щоб дати визначення поняттю «водойма», перш за все необхідно звернутися до Водного кодексу<sup>188</sup>, який було прийнято 6 червня 1995 року. Відповідно до статті 1 водойма — це безстічний або із сповільненим стоком поверхневий водний об'єкт. Іншими словами, у розуміння Кодексу — це озера, водосховища та ставки. Але, відповідаючи на запитання «де шукати воду», під словом «водойма» більшість людей, швидше за все, не обмежується лише трьома її видами, запропонованими кодексом, а також включають в першу чергу до переліку річку чи море.

На схожій позиції стоїть і Кабінет Міністрів України, який у своїй постанові «Про затвердження порядку любительського і спортивного рибальства»<sup>189</sup> від 18 липня 1998 року вказує, що водойми — це сформовані природою або створені штучно об'єкти ландшафту чи геологічні струк-

<sup>188</sup> Водний кодекс України // Закон України № 213/95-вр від 6.06.95 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>.

<sup>189</sup> Про затвердження Порядку здійснення любительського і спортивного рибальства // Постанова КМУ № 1126 від 18.07.97 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1126-98-%D0%BF>.

тури, де зосереджуються води (річка, озеро, море, водосховище, канал, водоносний горизонт). Виникає логічне запитання: чому у постанові, прийнятій пізніше, використовується поняття, ширше, ніж у Кодексі, який за загальним правилом має мати вищу юридичну силу?

Щодо доктринального аспекту, то низка науковців у своїх працях також вживає термін «водойма» у ширшому розумінні, ніж Верховна Рада України. Наприклад, О. Бейдик у «Словнику термінів і понять з рекреаційної географії та географії туризму»<sup>190</sup>, який також був виданий пізніше, ніж Водний кодекс — у 1997 році, а отже мав би йому абсолютно відповідати, дає визначення поняттю «рекреаційна водойма» як водному об'єкту (або його частині) природного або штучного (антропогенного) походження (річка, озеро, водосховище, ставок та ін.), призначеного для задоволення рекреаційних потреб населення.

Таким чином, складається ситуація, в якій актуального визначення поняття «водойма» дотримується лише той, хто його ввів — Верховна Рада України, приймаючи інші нормативно-правові акти у сфері водокористування. Очевидною, на наш погляд, в такому випадку є думка, що в сучасних реаліях, приймаючи рішення щодо водойм, ми повинні враховувати саме те, що певний об'єкт містить воду. А звідси, як висновок, і впливає необхідність ширшого розуміння досліджуваного поняття, ніж запропоновано законодавцем.

Починаючи ще з отримання незалежності у 1991 році, Україна обрала для себе шлях до євроінтеграції, активна реалізація якого, однак, розпочалася тільки у 2014 році разом із підписанням Угоди про асоціацію. Її виконання, серед іншого, для України означає необхідність запровадження європейських стандартів у сфері водокористування. Для того, щоб цього досягти наша держава має імплементувати низку водних директив.

Основоположною, на нашу думку, серед них є Водна рамкова директива, яка має на меті запровадження європейської моделі басейнового управління водними ресурсами, за якої одиницею управління виступає басейн річки в цілому, а не її окрема частина в межах однієї територіальної одиниці. Відповідно, управління всього басейну річки, незалежно від того, на чій території протікає річка здійснюватиметься за однаковим підходом, що, безперечно, надасть можливість максимізувати ефективність використання водойм.

Директива про питну воду спрямована на забезпечення захисту людського здоров'я від шкідливих впливів будь-якого забруднення води, при-

<sup>190</sup> Бейдик О. О. Українсько-російський словник термінів і понять з географії туризму і рекреаційної географії. / О. О. Бейдик. — [б. м.] : РВЦ «Київський університет», 1997. — 300 с.

значеної для споживання людиною, шляхом забезпечення її безпечності та чистоти. Зазначена директива встановлює понад 50 різноманітних показників, що підлягають контролю у воді, а також визначає вимоги щодо її моніторингу.

Імплементация Паводкової директиви має на меті запобігання, захист та зменшення *викликаних повеннями негативних наслідків для здоров'я людей, навколишнього середовища, культурної спадщини та економічної діяльності*. Директива охоплює заходи протидії затопленню, які спричинені річками, гірськими потоками, морем у прибережних зонах.

Не менш важливим є впровадження європейських стандартів, передбачених Рамковою директивою про морську стратегію, Директивою про очистку міських стічних вод та Директивою про нітрати.

Аналізуючи правове забезпечення використання водойм, потрібно також загадати, що міжнародне законодавство включає в себе ряд конвенцій: про доступ до інформації, участь громадськості в ухваленні рішень і доступ до правосуддя з питань довкілля (1998); щодо оцінки впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (1991); щодо транскордонних водотоків і міжнародних озер (1992); Конвенція про охорону ріки Дунай (1987); Барселонська конвенція про захист Середземного моря від забруднення (1976); Конвенція з охорони морського середовища Північно-Східної Атлантики (OSPAR) (1992); Стокгольмська конвенція щодо стійких органічних забруднювачів (POPs), яка спрямована на знищення та мінімізацію виробництва, використання та викидів стійких органічних забруднювачів (2004)<sup>191</sup> та інші.

Нормативно-правове поле для впровадження у водне законодавство України положень зазначених директив забезпечено низкою нормативно-правових актів, зокрема: Водним кодексом України (ст. 13 — «державне управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюється за басейновим принципом»); Законом України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року Законом України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС» від 18 березня 2004 року; Законом України «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року» від 24 травня 2012 року; Указом Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського

<sup>191</sup> Гопчак І., Басюк Т. Європейське законодавство у сфері захисту та управління водними ресурсами — Екологічний менеджмент у загальній системі управління : збірник тез доповідей Тринадцятої щорічної всеукраїнської наукової конференції, м. Суми, 2013 р. / Відп. за вип. О. М. Теліженко. — Суми : СумДУ, 2013. — С. 49–51.

Союзу» від 11 червня 1998 року; Планом дій «Україна — Європейський Союз», затвердженого розпорядженнями КМУ від 12 лютого 2005 року; Постановою ВРУ «Про концепцію розвитку водного господарства України» від 14 січня 2000 року<sup>192</sup>.

Якщо трохи детальніше зупинитися на оцінці національного законодавства, то можна звернути увагу на проблему правового забезпечення у сфері державного моніторингу вод. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку здійснення державного моніторингу вод»<sup>193</sup> від 20 липня 1996 року суб'єктами державного водного моніторингу є: Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державне агентство України з управління зоною відчуження (у зоні відчуження і відселення частини зони безумовного (обов'язкового) відселення), а також Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна санітарно-епідеміологічна служба, Державне агентство водних ресурсів України та їх територіальні органи, підприємства, установи та організації, що належать до сфери їх управління, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища та з питань водного господарства.

А це, в свою чергу, понад десяток схожих за змістом положень, які визначають повноваження для кожного із вищевказаних органів. До того ж діяльність деяких з них регулюється одночасно чинними указами Президента України та наказами відповідних міністерств, яким підпорядковані такі органи. На приклад, у своїй роботі Державне агентство водних ресурсів України повинне керуватися як Указом Президента України «Про Положення про Державне агентство водних ресурсів України»<sup>194</sup> від 13 квітня 2011 року, так і Постановою КМУ «Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України»<sup>195</sup> від 20 серпня 2014 року.

<sup>192</sup> Демиденко А., Шутяк С., Дьяков О., Закорчевна Н., за заг. ред. Кравченко О. Принципи *Acquis Communautaire* як передумова покращення водного законодавства України — Львів, 2014 — ст. 9.

<sup>193</sup> Про затвердження порядку здійснення державного моніторингу вод // Постанова КМУ № 815 від 20.07.96 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/815-96-%D0%BF>.

<sup>194</sup> Про Положення про Державне агентство водних ресурсів України // Указ Президента України № 453/2011 від 13.04.2011 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/453/2011>.

<sup>195</sup> Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України // Постанова КМУ № 393 від 20.08.14 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-%D0%BF>.

І що найцікавіше — два вище згаданих нормативно-правових акти абсолютно дублюють повноваження Агентства. Та, на жаль, подібна ситуація існує стосовно майже кожного з суб'єктів державного моніторингу вод. На нашу думку, вирішенням такої проблеми буде: по-перше, хоча б скасування частини актів, а, по-друге, можливе передання усіх повноважень у згаданій сфері Державному агентству водних ресурсів України.

Для комплексного аналізу національної правової бази використання водойм в Україні не можна оминати увагою також Узагальнення судової практики ВГСУ «Про результати вивчення та узагальнення судової практики вирішення господарськими судами спорів, пов'язаних з охороною навколишнього середовища» від 1 вересня 2009 року<sup>196</sup>.

Категорія справ, пов'язаних з порушенням законодавства про охорону та використання водних ресурсів, є чисельнішою і становить понад 60 % усієї кількості спорів, пов'язаних з охороною навколишнього середовища.

Як зазначає ВГСУ, найтипівішими причинами виникнення зазначених спорів є в переважній більшості: недотримання суб'єктами господарювання умов та правил спеціального водокористування (в т.ч. будівництво споруд у прибережній захисній смузі; скидання стічних вод за відсутності діючих очисних споруд; самовільний забір води; спуск води тощо).

Як приклад, можна навести справу № 28/443-06 від 21 грудня 2006 року за позовом прокурора м. Павлограда, пред'явленого в інтересах держави в особі Державного управління екології та природних ресурсів у Дніпропетровській області до ВАТ «Павлоградвугілля» про стягнення шкоди за скид зворотних (шахтних) вод із ставка-накопичувача в річку Самару без дозволу на спеціальне водокористування в частині скиду забруднюючих речовин<sup>197</sup>.

Рішенням господарського суду Дніпропетровської області позов задоволено.

Апеляційний господарський суд погодився з висновками місцевого господарського суду стосовно того, що шкода, заподіяна забрудненням навколишнього природного середовища, підлягає компенсації в повному обсязі, однак зазначив у своїй постанові, що поняття «спеціальне водокористування» включає три компоненти: забір, використання і скидання і у дозволі на спеціальне водокористування мають встановлюватися ліміт

<sup>196</sup> Про результати вивчення та узагальнення судової практики вирішення господарськими судами спорів, пов'язаних з охороною навколишнього середовища / Узагальнення судової практики ВГСУ від 1 січня 2009 року // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0003600-09>.

<sup>197</sup> Рішення Господарського суду Дніпропетровської області у справі № 28/443-06 від 21 грудня 2006 року // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/328449>.



забору води, ліміт використання води та ліміт скидання забруднюючих речовин, проте підземні води відповідач попутно вилучав разом з вугіллям, тобто не здійснював забір води з водних об'єктів та використання води, а заподіяв шкоду навколишньому природному середовищу скиданням забрудненої, недостатньо очищеної води; вилучення води з надр разом з видобуванням корисних копалин не належать до спеціального водокористування; розрахунок суми збитків відповідачем не спростований, а відтак, апеляційний господарський суд дійшов висновків про наявність правових підстав для залишення рішення місцевого господарського суду без змін.

У касаційній скарзі відповідач погоджується з висновками суду апеляційної інстанції про те, що ним здійснювався скид у річку Самару, яка є поверхневою водоймою рибогосподарського призначення 2-ї категорії, забруднених, недостатньо очищених вод, які потрапляли туди при вилученні води з надр разом з видобуванням корисних копалин, однак не погоджується із методикою розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів.

Залишаючи касаційну скаргу ВАТ «Павлоградвугілля» без задоволення, а постанову Дніпропетровського апеляційного господарського суду без змін, Вищий господарський суд України зазначив, що відшкодування шкоди з відповідача стягується не за наднормативні скиди, а за те, що ним здійснювався скид забруднених, недостатньо очищених вод зі ставка накопичувача в річку Самару, яка є поверхневою водоймою рибогосподарського призначення 2-ї категорії.

Як висновок можна зазначити, що станом на 2017 рік національне законодавство України у сфері використання водойм потребує ґрунтового оновлення з метою наближення його до європейських стандартів для здійснення ефективнішого водокористування та збереження водних ресурсів для прийдешніх поколінь.

Пропонуємо змодельувати ситуацію, у якій ми — керівництво промислового підприємства у Львівській області, якому необхідно кудись спускати стічні води, а поблизу є невелика водойма. Запитання: чи можемо ми спускати у неї свої стічні води, і якщо можемо, то які для цього існують вимоги?

Перше, що нам потрібно знати — водокористування у правовому відношенні, згідно з Водним кодексом України, поділяється на загальне та спеціальне. Загальне водокористування здійснюється громадянами для задоволення своїх потреб: купання, плавання на човнах, любительського і спортивного рибальства, водопою тварин, забору води з водних об'єктів без застосування споруд або технічних пристроїв та з криниць. Загальне

водокористування здійснюється безкоштовно, без надання відповідних дозволів. У деяких випадках можливо обмеження загального водокористування з метою охорони життя і здоров'я громадян та охорони навколишнього природного середовища. Місцеві органи самоврядування встановлюють правила загального водокористування та вказують місця його здійснення.

До спеціального водокористування відноситься забір води з водних об'єктів із застосуванням споруд або технічних пристроїв та скид зворотних вод у водні об'єкти. Спеціальне водокористування здійснюється насамперед для задоволення питних потреб населення, а також для господарсько-побутових, лікувальних, оздоровчих, сільськогосподарських, промислових, транспортних, енергетичних, рибогосподарських та інших державних і громадських потреб.

Таким чином, встановлено, що спуск стічних вод у водойму є спеціальним водокористуванням, яке, в свою чергу, є платним і здійснюється на підставі дозволу, що видається відповідно до Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування<sup>198</sup>, затвердженого Постановою КМУ від 13 березня 2002 року. Дозволи, у яких зазначаються вказані Порядком відомості, видаються на підставі заявки юридичної або фізичної особи з обґрунтуванням потреби у воді. Варто зауважити, що дозволи для спуску у водойму забруднюючих речовин видаються максимум на три роки.

Далі потрібно звернутися до Водного кодексу, який в главі 14 визначає умови скидання зворотних вод у водні об'єкти. Найбільш цікавою у цьому плані є стаття 70, яка говорить, що скидання стічних вод у водні об'єкти допускається лише за умов наявності нормативів гранично допустимих концентрацій та встановлених нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин. Також у статті вказані умови, за яких водокористувачі зобов'язані здійснювати заходи щодо запобігання скиданню стічних вод чи його припинення, проте вважаємо, що у змодельованій нами ситуації жодної з цих умов немає,

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»<sup>199</sup> від 25 червня 1991 у статті 33 говорить нам, що є екологічні нормативи, які встановлюють гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, а також те, що

<sup>198</sup> Про затвердження Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. N 459 // Постанова КМУ № 321 від 13.03.02 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/321-2002-%D0%BF>.

<sup>199</sup> Про охорону навколишнього природного середовища // Закон України № 1264-ХІІ від 25.06.91 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

законодавством України можуть встановлюватися нормативи використання природних ресурсів та інші екологічні нормативи. Проте з аналізу положень цього закону стає зрозумілим, що таке законодавство потрібно шукати далі.

У такому випадку можна звернутися до Правил охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами<sup>200</sup>, затверджених постановою КМУ від 25 березня 1999 року. Крім того, що вони забороняють скидання у водні об'єкти технічних і побутових твердих відходів, вони відсилають нас до наступного нормативно-правового акту — Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок розроблення і затвердження нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та перелік забруднюючих речовин, скидання яких нормується»<sup>201</sup> від 11 вересня 1996 року, яка, в свою чергу, нарешті дає відповідь на основне запитання — нормативи ГДС, тобто граничні обсяги скидання зворотних вод, які встановлюються із врахуванням переліку забруднюючих речовин, можна знайти у дозволі на спеціальне водокористування, який у нашому випадку видасть Львівська обласна державна адміністрація за погодженням з Державним агентством водних ресурсів. Проте слід мати на увазі, що відповідальність за дотримання затверджених нормативів ГДС та надання розробнику достовірних вихідних даних, що одержуються на основі проведення інвентаризації показників складу та властивостей зворотних вод згідно з наведеними переліками забруднюючих речовин, скидання яких нормується, лежить на водокористувачі.

Варто також врахувати, чи зазначена водойма є водоймою рибогосподарського призначення, чи використовується для господарсько-питних і культурно-побутових потреб населення. Оскільки при спуску стічних вод у рибогосподарські водойми, до якості води ставлять вищі вимоги, так як риби значно чутливіші до забруднення<sup>202</sup>.

Нормативи ГДК та інші нормативи екологічної безпеки розробляються і затверджуються:

<sup>200</sup> Про затвердження Правил охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами // Постанова КМУ № 465 від 25.03.99 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/465-99-%D0%BF>.

<sup>201</sup> Про порядок розроблення і затвердження нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та перелік забруднюючих речовин, скидання яких нормується // Постанова КМУ № 1100 від 11.09.96 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1100-96-%D0%BF>.

<sup>202</sup> Вимоги до якості води, яку скидають у природні водойми [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.orbk.net/2009/12/vimogi-do-yakosti-vodi-yaku-skidayutu-prirodni-vodojmi>.

- для водних об'єктів, вода яких використовується для питних, господарсько-побутових та інших потреб населення — установами та організаціями Міністерства охорони здоров'я;
- для водних об'єктів, вода яких використовується для рибогосподарських потреб — установами та органами рибного господарства.

Перелік санітарно-гігієнічних ГДК на цей час налічує понад 2 000 речовин, рибогосподарських — понад 1500 речовин. Переліки ці постійно збільшуються, бо, згідно з водоохоронним законодавством, скид стічних вод, що містять речовини, для яких не встановлено нормативів ГДК, у водні об'єкти, заборонено<sup>203</sup>.

Якщо припустити, що у нашому випадку водойма є водним об'єктом господарсько-питного призначення, то варто також звернути увагу на Санітарні правила і норми охорони поверхневих вод від забруднення<sup>204</sup>. Ними, наприклад, встановлюється, що заборонено спускати у водойми: неочищені або недостатньо очищені виробничі, господарсько-побутові стічні води, витоки від нафто- і продуктопроводів тощо. Ці правила також наголошують, що спуск стічних вод у водні об'єкти в межах населених пунктів забороняється. До того ж після спуску стічних вод на поверхні водойми не повинні виявлятися плаваючі плівки, плями мінеральних масел і скупчення інших домішок, вода не повинна набувати невластивих їй запахів чи кольору. Важливо навіть те, якої температури спускаються стічні води: внаслідок скиду підігрітих вод температура води у водному об'єкті не повинна підвищуватися улітку більш ніж на 3°С у порівнянні з середньомісячною температурою води найтеплішого місяця за останні 10 років.

У випадку, якщо водойма є водним об'єктом рибогосподарського призначення, то вода, внаслідок спуску у неї стічних вод, наприклад не повинна надавати запахів та присмаків, непритаманних м'ясу риби, а також мати температуру більшу, ніж 28 градусів Цельсія улітку і до 8 градусів Цельсія узимку. Це встановлюється Правилами охорони поверхневих вод<sup>205</sup> від 21 лютого 1991 року.

Загальні нормативи складу і властивостей води водойм, що використовуються для рибогосподарських потреб, можуть поширюватися на ділянку

<sup>203</sup> Ладиженський, Т. В. Дмитренко, А. В. Іщенко Прикладна гідроекологія. Конспект лекцій / Харк. нац. ун-т. міськ. госп-ва. ім. О. М. Бекетова / В. М. — Х.: ХНУМГ, 2013 — 153 с.

<sup>204</sup> Санітарні правила і норми охорони поверхневих вод від забруднення. / СанПіН № 4630-88 від 4.07.88 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v4630400-88>.

<sup>205</sup> Правила охорони поверхневих вод / від 21.02.91 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0002400-91>.

скидання стічних вод у разі швидкого змішування їх з водою водойми або на ділянку, розташовану нижче від місця скидання стічних вод (у цьому випадку береться до уваги можливість їх змішування і розбавлення на ділянці від місця скидання до найближчої межі рибогосподарської ділянки водойми). На ділянках масового нересту і нагулу риби скидання стічних вод не дозволяється<sup>206</sup>.

Також вищезазначеними Правилами встановлюються вимоги до кількості завислих речовин, водневого показника рН, рівня мінералізації, кількості розчиненого кисню, токсичності води тощо після спуску у неї стічних вод.

Підводячи підсумок, варто зазначити, що ряд науковців вказує, що на сьогодні не існує загально визнаного універсального методу оцінювання ступеня забруднення водних об'єктів. Існуючі численні методи та методику, які, на думку вчених, мають спільні недоліки: не є універсальними, тобто оцінюють якість вододжерела з точки зору специфічних видів водокористування; потребують бази даних моніторингових досліджень за тривалий проміжок часу; основою класифікації можуть слугувати тільки довільно обрані дослідником критерії тощо. Таким чином, пропонується застосовувати концепцію інтегральної оцінки якості води для різних видів водоспоживання з використанням об'єднаних функцій бажаності Харрінгтона, яка є зручним способом консолідації різнорідних за фізичним змістом критеріїв і знаходить дуже широке застосування — від політики до медицини<sup>207</sup>.

Право на водокористування, незалежно від того чи загальне воно, чи спеціальне, не є абсолютним, та, звісно, супроводжується низкою екологічних обмежень та заборон, частину з яких ми розглянемо у цьому розділі.

У першу чергу водойми у більшості людей асоціюються з рибальством. Проте рибу можна не всюди і не усю відразу. Тому що, незалежно від того, чи рибалка — любитель, чи професіонал, на нього розповсюджується дія Правил любительського і спортивного рибальства<sup>208</sup>, затверджених на-

<sup>206</sup> Грабовська Л. Л. Методи очистки і контролю якості води [Електронний ресурс] / Л. Л. Грабовська. — Режим доступу : [http://lubbook.net/book\\_530.html](http://lubbook.net/book_530.html).

<sup>207</sup> Войтенко Л. В., Копілевич В. А., Строкаль М. П. Концепція інтегральної оцінки якості води для різних видів водоспоживання з використанням функції бажаності Харрінгтона // Біоресурси і водокористування / Біоресурси і природокористування. — 2015. — Т. 7, № 1/2. — С. 25–36.

<sup>208</sup> Про затвердження Правил любительського і спортивного рибальства та Інструкції про порядок обчислення та внесення платежів за спеціальне використання водних живих ресурсів при здійсненні любительського і спортивного рибальства // Наказ Державного комітету рибного господарства України № 19 від 15.02.99 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0269-99>.

казом Державного комітету рибного господарства України від 15 лютого 1999 року, які закріплюють, що на березі безкоштовної водойми на одного рибалку дозволяється лише п'ять гачків і спінінг, тоді як на березі платної — вже десять разом із спінінгом. Встановлюються також обмеження на кількість улову — три кілограми риби, п'ять кілограмів мідій, тридцять штук раків, десять штук рапанів і лише один кілограм креветок. Проте у випадку, якщо на наживку піймається, наприклад сом, вагою чотири кілограми, то така риба вважатиметься трофейною, але з іншого боку це також означатиме що риболовлю потрібно закінчувати, оскільки за перевищення ліміту можна отримати штраф в кращому випадку — до 680 гривень, а за Кримінальний кодексом — взагалі до 6 800 гривень. Притягнути рибалку до відповідальності можуть також за застосування вибухових і отруйних речовин, електроструму, колючих знарядь лову, рибальство у новостворених водосховищах до видання відповідного розпорядження, з незареєстрованих плавзасобів, а також на відстані від берега більш як 3 км в Чорному морі і 1,5 км — в Азовському морі, на водоймах, що розташовані в зоні евакуації (відчуження) на територіях, радіактивно забруднених унаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС, та ще й в темний час доби (пізніше години від заходу сонця та раніше години до його сходу) з човнів та інших плавучих засобів у Чорному та Азовському морях.

Територіальними органами Держрибагентства, за даними інтернет-ресурсу газети «Експрес»<sup>209</sup>, торік викрито 41 тисячу порушень правил рибальства. Погоджуємося, що обмежень дійсно не мало, але для того, щоб не зіпсувати собі задоволення від процесу, не дотримуватися їх все ж неприпустимо.

Невтішні новини в цьому році і для підприємств промислового лову, які є спеціальними користувачами водних біоресурсів і здійснюють їх фактичний вилов, оскільки Держрибагентство пропонує найближчим часом підняти щоквартальний збір за таку діяльність мінімум у два з половиною рази відповідно до рівня інфляції.

А далі від рибальства перейдемо до іншого не менш важливо запитання: будівництва, яке здавалося б не має ніякого відношення до водойм.

Проте, по-перше, це стосується заборони будувати в межах прибережно-захисних смуг, які встановлюються з метою охорони поверхневих водних об'єктів від забруднення і засмічення та збереження їхньої водності вздовж річок, морів і навколо озер, водосховищ та інших водойм відповідно до статті 88 Водного кодексу України. У межах існуючих населених пунктів,

<sup>209</sup> На водоймах починає діяти обмеження на добовий вилов риби // від 3.07.16 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://expres.ua/digest/2016/07/03/192326-vodoymah-pochynaye-diyaty-obmezheniya-dobovyy-vylov-ryby>.

щоправда, прибережна захисна смуга встановлюється з урахуванням містобудівної документації.

Такі зони взагалі є особливою територією, оскільки на них також заборонено розорювання земель, садівництво, городництво, влаштування літніх таборів для худоби, миття та обслуговування транспортних засобів і техніки, влаштування звалищ сміття тощо. Всі ці обмеження спрямовані на запобігання безповоротному руйнуванню водних екологічних систем. Заборона будівництва також покликана зберегти навколишні ґрунти від таких несприятливих явищ як ерозія та зсуви.

У 2013 році порушення встановлених обмежень в Броварах та будівництво багатоповерхових жилих будинків на відстані 15–20 метрів від берега місцевого озера, замість необхідних 100, призвело до масової загибелі риби (близько 150 штук) та великої кількості сміття у водоймі<sup>210</sup>.

По-друге, це обмеження щодо будівництва заводів та інших промислових підприємств на певній відстані від водойми. На приклад, Наказом Держкоммістобудування «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень»<sup>211</sup> від 17 квітня 1992 року зазначається, що заводи із знешкодження токсичних промислових відходів (ТПВ), залежно від потужності, не можуть знаходитися до водойм на відстані, ближче, ніж 500 метрів, а ділянки схоронення ТПВ — не ближче, ніж на відстані 3 000 метрів. В той же час склади мінеральних добрив і хімічних засобів захисту рослин треба розміщувати на відстані не менше 2 км від рибогосподарських водойм. Для звичайних водоймищ така відстань, правда, зменшується максимально до 1 000 метрів залежно від обсягу зберігання шкідливих речовин і встановлюється Санітарними правилами планування та забудови населених пунктів<sup>212</sup> від 19 червня 1996 року.

Ще одним обмеженням використання водойм є умови, що ставляться при наданні їх у користування на умовах оренди. Зокрема, якщо звернутися до Методичних рекомендацій з надання у користування водних об'єктів

<sup>210</sup> Карпій Д. Водне законодавство, або ще одна причина проблем озера у «Приозерному»? // від 13.05.2013 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://brovary.pravo-znaty.org.ua/vodne-zakonodavstvo-abo-shhe-odna-prichina-problem-ozera-u-priozernomu/>.

<sup>211</sup> Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень // Наказ Державного комітету України у справах містобудування та архітектури № 44 від 17.04.92 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://kga.gov.ua/files/doc/normy-derjavu/dbn/Mistobuduvannja-Planuvannja-i-zabudova-miskyh-i-silskyh-poselen-DBN-360-92.pdf>.

<sup>212</sup> Про затвердження державних санітарних правил поанування та забудови населених пунктів / Наказ МОЗ № 173 від 19.06.96 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0379-96>.

для цілей аквакультури<sup>213</sup>, розміщених на офіційному інтернет-ресурсі Державного агентства рибного господарства України, то, наприклад, водні об'єкти, що використовуються для питних потреб, розташовані в межах територій та об'єктів, що перебувають під охороною відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд», а також річки, струмки, канали не підлягають передачі у користування на умовах оренди для рибогосподарських потреб. В той же час відповідно до статті 51 Водного кодексу водосховища (крім водосховищ комплексного призначення), ставки, озера та замкнені природні водойми можуть надаватися у користування на умовах оренди лише для рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, лікувальних, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей та проведення науково-дослідних робіт.

Ну і наостанок ще варто розібратися із написом «купання заборонено», який, по суті, на перший погляд, обмежує право на загальне водокористування. Взагалі, в першу чергу — для того, щоб у водоймі можна було купатися, на неї повинен бути паспорт, який видається відповідно до Порядку розроблення паспорта водного об'єкта<sup>214</sup>, затвердженого Наказом Мінприроди від 18 березня 2013 року. Тобто, якщо водойма, наприклад, при перевірці Санітарно-епідеміологічною службою України, не відповідатиме встановленим вимогам, то місцева рада в жодному разі не зможе видати паспорт на такий водний об'єкт, а будь-яке купання в ньому вважатиметься неправомірним. Крім санітарних показників, причиною вище зазначеного напису може бути також небезпечність самої водойми — швидка течія, стрімкий берег, замулене дно тощо, або, зі слів начальника Рівненської обласної комунальної аварійно-рятувальної служби на водних об'єктах, її непристосованість — тобто, якщо біля водойми не облаштований пляж або немає рятувального поста<sup>215</sup>. В таких випадках закон навіть зобов'язує встановлювати щиток «купання заборонено» для дотримання вимог Правил охорони життя людей на водних об'єктах України<sup>216</sup>.

<sup>213</sup> Методичні рекомендації з надання у користування на умовах оренди водних об'єктів для цілей аквакультури // 2013 рік [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://darg.gov.ua/\\_metodichni\\_rekomendaciji\\_z\\_0\\_0\\_0\\_1361\\_1.html](http://darg.gov.ua/_metodichni_rekomendaciji_z_0_0_0_1361_1.html).

<sup>214</sup> Про затвердження Порядку розроблення паспорта водного об'єкта // Наказ Мінприроди № 99 від 18.03.13 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0775-13>.

<sup>215</sup> Булгак Д. Де нема таблички «купатись заборонено»? / від 23.06.2011 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://rivnepost.rv.ua/showarticle.php?art=028140>.

<sup>216</sup> Про затвердження Правил охорони життя людей на водних об'єктах України // Наказ МНС України № 272 від 3.12.01 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0095-02>.



Щодо ситуації у м. Львові, то за словами начальника управління з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення Львівської міської ради, із 136 водних об'єктів, враховуючи технічні, пожежні і т.д. водойми, які знаходяться на обліку ради, у 2016 році для купання були придатними тільки три — «Винниківське озеро», та два озера у Брюховичах, які тільки під кінець купального сезону підписали свої паспорти.

Отже, підводячи підсумок, можна зазначити, що щитки із написом «купання заборонено» є вимушеною необхідністю для забезпечення безпеки громадян при використанні ними водойм для власних потреб.

У першу чергу для відповіді на запитання про юридичну відповідальність за порушення водного законодавства потрібно звертатися до нормативно-правового акта, в якому передбачені можливі склади правопорушень, а от санкції за них — ні. Таким актом є Водний кодекс, який в статті 110 встановлює, що порушення водного законодавства тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України. Таким чином, в кожному конкретному випадку нам потрібно звертатися щоразу до іншого кодексу. І хоча статей, які визначають покарання для правопорушника, не більше десяти, але і з ними не все так просто.

Науковці звертають увагу, що окремі склади водних правопорушень, за які повинна встановлюватись адміністративна відповідальність чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення, взагалі не передбачені. Наприклад, немає статті, якою передбачено адміністративну відповідальність за порушення законодавства щодо водних об'єктів з особливою охороною. Тому в таких випадках застосовуються загальні норми про відповідальність за порушення водного законодавства.

Відповідно до статті 80 Водного кодексу України існують обмеження щодо використання малих рік з ціллю охорони їх водності. Однак на практиці ці обов'язки часто не виконуються. Відповідно до статті 110 Водного кодексу України особи, винні у порушенні режиму господарської діяльності на водоохоронних зонах і землях водного фонду, несуть юридичну відповідальність. Водоохоронні зони і прибережні захисні смуги водних об'єктів входять до складу водозбірної площі водних об'єктів, тому особи, винні в порушенні водоохоронного режиму на водозборах, які викликають забруднення, водну ерозію ґрунтів і інші шкідливі наслідки, повинні сплачувати штраф, що накладається в адміністративному порядку<sup>217</sup>.

<sup>217</sup> Мелех Л. В. Юридична відповідальність за порушення водного законодавства як різновид гарантії законності // Науковий вісник Львівського державного університету в внутрішніх справах. Серія психологічна. : Збірник наукових праць / Львівський державний університет. — 2013. — № 1 С. 73–84.

Досліджуючи питання про юридичну відповідальність за порушення водного законодавства, не можна не взяти до уваги також Методику розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів<sup>218</sup>, затверджену Наказом Мінприроди від 20 липня 2009 року. Ця Методика встановлює єдині вимоги до визначення збитків, заподіяних державі фізичними особами, фізичними особами — підприємцями та юридичними особами і застосовується у разі: забруднення водних об'єктів, забруднення поверхневих та підземних вод під впливом полігонів твердих побутових та промислових відходів, самовільного використання водних ресурсів за відсутності дозвільних документів та забору, використання води і скиду забруднюючих речовин із зворотними водами з порушенням умов водокористування, встановлених у дозволі на спеціальне водокористування. Особливості застосування цього нормативно-правового акту навіть стали предметом розгляду ВГСУ при узагальненні судової практики вирішення господарськими судами спорів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища від 1 вересня 2009 року<sup>219</sup>.

Загалом, в Україні останнім часом простежується тенденція до посилення юридичної відповідальності за порушення у сфері охорони навколишнього природного середовища, в тому числі і водойм. Наприклад, 11 жовтня 2016 р. у Верховній Раді України було зареєстровано проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення правил рибальства та ведення робіт на землях водного фонду».

Якщо не повертатися до пропозицій, що вже були висловлені у попередніх розділах, то варто також згадати проблему із ГЕС, яка на сьогодні дуже гостро постала у ситуації із запланованим будівництвом на Дністрі. Не варто заглиблюватись у те, до яких наслідків може призвести затоплення території, тому для того, щоб уникнути змивання ґрунту, зменшення родючості земель, інтенсивного руйнування доріг, збільшення кількості зсувів тощо, на нашу думку, необхідно здійснити два важливих кроки: включити збережені у природному стані долини річок до природоохоронної мережі Emerald\Natura 2000, що, в свою чергу, допоможе реалізувати

<sup>218</sup> Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів // Наказ Мінприроди України № 389 від 20.07.09 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0767-09>.

<sup>219</sup> Про результати вивчення та узагальнення судової практики вирішення господарськими судами спорів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища // Узагальнення судової практики ВГСУ від 1.09.09 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0003600-09>.

другий крок — заборонити будівництво ГЕС на тих ділянках водойм, які ще не змінені під впливом антропогенних чинників.

Стосовно вже водокористування взагалі, доцільним буде, на нашу думку, підвищити розміри штрафів за порушення водного законодавства. Схожу тенденцію можна прослідкувати у багатьох інших сферах, наприклад, щодо тієї ж безпеки на дорогах. На думку деяких дослідників, у сфері промислового виробництва повинен ефективно діяти принцип «забруднювач платить»<sup>220</sup>, відповідно до якого усі витрати, пов'язані із заходами щодо запобігання забрудненню навколишнього середовища, відшкодовує забруднювач.

Також, зважаючи на тенденцію збільшення світового ринку аквакультури за останні роки майже у три рази, вважаємо, що обґрунтованим буде перегляд умов здійснення діяльності для осіб, які хочуть займатися рибним господарством на промисловому рівні, в тому числі покращення інвестиційного клімату у цій сфері, з тією метою, щоб максимально раціоналізувати використання водойм у цьому плані.

Цікавим, на нашу думку, буде також невеликий огляд пропозицій вдосконалення використання водойм від Львівської обласної державної адміністрації, виголошених при доповіді директора департаменту екології та природних ресурсів щодо основних завдань Департаменту у 2017 році.

По-перше, влада має намір передати в оренду 120 водних об'єктів та перерахувати розмір орендної плати, чим планує збільшити надходження до бюджетів місцевих рад на 1 млн 200 тис гривень.

По-друге, заплановано будівництво та реконструкцію очисних споруд в 4 населених пунктах області, що повинно підвищити їх ефективність до 500 тис м<sup>3</sup>; заміну та прокладення каналізаційних мереж, що має сприяти покращенню санітарного стану та зменшенню забруднення водних горизонтів; перерахунок нормативів водоспоживання та встановлення засобів обліку води, що допоможе раціональному використанню та зменшенню обсягів забору питної води; розроблення та реалізацію Комплексної інвестиційної програми зменшення забруднення водних ресурсів у Львівській області, що, в свою чергу, призведе до зменшення скидів забруднених та недостатньо очищених стічних вод у транскордонні ріки та збереження біорізноманіття річок.

По-третє, це внесення змін до Водного кодексу в частині врегулювання процедури укладення договорів оренди водних об'єктів.

<sup>220</sup> Демиденко А., Шутяк С., Дьяков О., Загорчевна Н., за заг. ред. Кравченко О. Принципи *Acquis Communautaire* як передумова покращення водного законодавства України — Львів, 2014.

Поки що такі плани влади, на нашу думку, виглядають доволі перспективно, але чи судилося їм втілитися в реальність, зможемо сказати тільки в кінці року.

Отже, підводячи підсумки усього нашого дослідження, можна зробити такі висновки:

1. В національному законодавстві та науковій доктрині не узгоджено вживання терміну «водойма», оскільки Кабінет Міністрів України та низка науковців використовують його у ширшому розумінні, ніж Водний Кодекс. На нашу думку, доцільнішим буде використання цього терміну саме в розумінні об'єкта, який містить воду, тобто в ширшому.
2. Станом на сьогодні національне законодавство України у сфері використання водойм потребує ґрунтового оновлення з метою наближення його до європейських стандартів для здійснення ефективнішого водокористування та збереження водних ресурсів для прийдешніх поколінь.
3. Використання водойм в Україні поділяється на два види — загальне і спеціальне. Для здійснення спеціального водокористування необхідно отримати дозвіл, який чітко регламентуватиме вимоги, що будуть ставитися до діяльності щодо водних ресурсів.
4. З метою раціоналізації водокористування до користувачів ставиться низка вимог, зокрема у сфері риболовлі, оренди водойм та будівництва поблизу них. Дотримання цих вимог покликане максимізувати забезпечення потреб населення з мінімалізацією шкоди для навколишнього середовища.
5. Вчиняючи правопорушення у сфері використання та охорони водойм, перелік яких визначається Водним кодексом, особа в результаті може бути притягнена до адміністративної, кримінальної, цивільно-правової чи дисциплінарної відповідальності.
6. Для вдосконалення використання водойм в Україні в першу чергу потрібно привести національне законодавство у відповідність до вимог Європейського Союзу. А тоді вже на підставі оновленої правової бази впроваджувати якісно нові засади та механізми водокористування. Доцільним, на нашу думку, буде також скорочення кількості державних органів, які здійснюють управління у цій сфері; до того ж — посилення відповідальності і створення сприятливіших умов для інвестицій у національні водні ресурси.

*Список використаної літератури*

1. Бейдик О. О. Українсько-російський словник термінів і понять з географії туризму і рекреаційної географії. / О. О. Бейдик. — [б. м.] : РВЦ «Київський університет», 1997. — 300 с.
2. Булгак Д. Де нема таблички «купатись заборонено»? / від 23.06.2011 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://rivnepost.rv.ua/showarticle.php?art=028140>
3. Вимоги до якості води, яку скидають у природні водойми [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.orbk.net/2009/12/vimogi-do-yakosti-vodiyaku-skidayut-u-prirodni-vodojmi>.
4. Водний кодекс України // Закон України № 213/95-вр від 6.06.95 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>.
5. Войтенко Л. В., Копілевич В. А., Строкаль М. П. Концепція інтегральної оцінки якості води для різних видів водоспоживання з використанням функції бажаності Харрінгтона // Біоресурси і водокористування / Біоресурси і природокористування. — 2015. — Т. 7, № 1/2. — С. 25–36.
6. Гопчак І., Басюк Т. Європейське законодавство у сфері захисту та управління водними ресурсами — Екологічний менеджмент у загальній системі управління : збірник тез доповідей Тринадцятої щорічної всеукраїнської наукової конференції, м. Суми, 2013 р. / Відп. за вип. О. М. Теліженко. — Суми : СумДУ, 2013. — С. 49–51.
7. Грабовська Л. Л. Методи очистки і контролю якості води [Електронний ресурс] / Л. Л. Грабовська. — Режим доступу : [http://lubbook.net/book\\_530.html](http://lubbook.net/book_530.html).
8. Демиденко А., Шутяк С., Дьяков О., Закорчевна Н., за заг. ред. Кравченко О. Принципи Acquis Communautaire як передумова покращення водного законодавства України — Львів, 2014 — ст. 9.
9. Демиденко А., Шутяк С., Дьяков О., Закорчевна Н., за заг. ред. Кравченко О. Принципи Acquis Communautaire як передумова покращення водного законодавства України — Львів, 2014.
10. Карпій Д. Водне законодавство, або ще одна причина проблем озера у «Приозерному»? / від 13.05.2013 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://brovary.pravo-znaty.org.ua/vodne-zakonodavstvo-abo-shhe-odna-prichina-problem-ozera-u-priozernomu/>.
11. Ладиженський, Т. В. Дмитренко, А. В. Іщенко Прикладна гідроекологія. Конспект лекцій / Харк. нац. ун-т. міськ. госп-ва. ім. О. М. Бекетова / В. М. — Х.: ХНУМГ, 2013 — 153 с.
12. Мелех Л. В. Юридична відповідальність за порушення водного законодавства як різновид гарантії законності // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія психологічна. : Збірник наукових праць / Львівський державний університет. — 2013. — № 1 С. 73–84.
13. Методичні рекомендації з надання у користування на умовах оренди водних об'єктів для цілей аквакультури // 2013 рік [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://darg.gov.ua/\\_metodichni\\_rekomendaciji\\_z\\_0\\_0\\_0\\_1361\\_1.html](http://darg.gov.ua/_metodichni_rekomendaciji_z_0_0_0_1361_1.html).

14. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень // Наказ Державного комітету України у справах містобудування та архітектури № 44 від 17.04.92 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://kga.gov.ua/files/doc/normy-derjavu/dbn/Mistobuduvannja-Planuvannja-i-zabudova-miskyh-i-silskyh-poselen-DBN-360-92.pdf>.
15. На водоймах починає діяти обмеження на добовий вилов риби // від 3.07.16 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://expres.ua/digest/2016/07/03/192326-vodoymah-rochynaue-diyaty-obmezheniya-dobovyy-vylov-ryby>.
16. Правила охорони поверхневих вод / від 21.02.91 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0002400-91>.
17. Про затвердження державних санітарних правил поанування та забудови населених пунктів / Наказ МОЗ № 173 від 19.06.96 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0379-96>.
18. Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів // Наказ Мінприроди України № 389 від 20.07.09 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0767-09>.
19. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України // Постанова КМУ № 393 від 20.08.14 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-%D0%BF>.
20. Про затвердження Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. N 459 // Постанова КМУ № 321 від 13.03.02 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/321-2002-%D0%BF>.
21. Про затвердження порядку здійснення державного моніторингу вод // Постанова КМУ № 815 від 20.07.96 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/815-96-%D0%BF>.
22. Про затвердження Порядку здійснення любительського і спортивного рибальства // Постанова КМУ № 1126 від 18.07.97 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1126-98-%D0%BF>.
23. Про затвердження Порядку розроблення паспорта водного об'єкта // Наказ Мінприроди № 99 від 18.03.13 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0775-13>.
24. Про затвердження Правил любительського і спортивного рибальства та Інструкції про порядок обчислення та внесення платежів за спеціальне використання водних живих ресурсів при здійсненні любительського і спортивного рибальства // Наказ Державного комітету рибного господарства України № 19 від 15.02.99 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0269-99>.
25. Про затвердження Правил охорони життя людей на водних об'єктах України // Наказ МНС України № 272 від 3.12.01 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0095-02>.

26. Про затвердження Правил охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами // Постанова КМУ № 465 від 25.03.99 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/465-99-%D0%BF>.
27. Про охорону навколишнього природного середовища // Закон України № 1264-ХІІ від 25.06.91 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
28. Про Положення про Державне агентство водних ресурсів України // Указ Президента України № 453/2011 від 13.04.2011 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/453/2011>.
29. Про порядок розроблення і затвердження нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та перелік забруднюючих речовин, скидання яких нормується // Постанова КМУ № 1100 від 11.09.96 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1100-96-%D0%BF>.
30. Про результати вивчення та узагальнення судової практики вирішення господарськими судами спорів, пов'язаних з охороною навколишнього середовища / Узагальнення судової практики ВГСУ від 1 січня 2009 року // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0003600-09>.
31. Про результати вивчення та узагальнення судової практики вирішення господарськими судами спорів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища // Узагальнення судової практики ВГСУ від 1.09.09 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0003600-09>.
32. Рішення Господарського суду Дніпропетровської області у справі № 28/443-06 від 21 грудня 2006 року // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/328449>.
33. Санітарні правила і норми охорони поверхневих вод від забруднення. / СанПіН № 4630-88 від 4.07.88 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v4630400-88>.

### 3.2. Еколого-правові засади використання лісів в Україні

Стан лісів України погіршується з кожним роком, на сьогоднішній день це тривожить не тільки екологів, а й суспільство загалом. Інтенсивне використання лісових багатств досягає критичного рівня.

Ліс — це важлива складова біосфери, природний комплекс, в якому незліченні елементи спільно існують, впливають один на одного та на навколишнє середовище.

У силу певних обставин (збільшення чисельності людства, промислових потужностей, техногенні катастрофи) та через антропогенну діяльність відбувається знеліснення великих територій та деградація лісів, що в свою чергу є частиною глобальної екологічної кризи.

Площа лісів на території України постійно зменшується внаслідок інтенсивних рубок. Критичний стан лісів спричинений в основному нераціональною вирубкою лісу без достатньої висадки нових дерев, а також пожежами, повеннями, зміною гідрологічного режиму тощо. Тільки лісам, серед інших природних ресурсів, притаманна максимальна властивість стабілізації довкілля, вони є одним із вирішальних чинників забезпечення життєдіяльності суспільства і важливою ланкою у системі сталого розвитку.

Базовим поняттям лісового права є поняття лісу. В Лісовому кодексі України 1994 року, застосовується визначення, що представляє собою дефініцію біологічного об'єкту шляхом переліку елементів сукупності. Зазначимо, що в Лісовому кодексі УРСР (1979 р.) визначення поняття «ліс» взагалі відсутнє. Тому спроба привести визначення лісу, використовуючи відомий підхід академіка Сукачова, є прогресивною новелою ЛК України, яка проте не виходить за межі якісних характеристик об'єкту. Зокрема, як правовий термін, при встановленні прав власності або прав лісокористувачів, сучасне визначення при підстановці в довільно вибране речення кодексу приводить до логічних непорозумінь, і тому не може застосовуватися як правове означення<sup>221</sup>.

Ліс, як зазначено у ст. 1 Лісового кодексу України, — це тип природних комплексів, у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище. Ліси є національним багатством України і за

<sup>221</sup> Ключі до українського лісового законодавства [Електронний ресурс] / [В. Сторожук, М. Попков, Л. Полякова та ін.] // Деревообробник № 10 (52). — 2002. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.lesovod.org.ua/node/79>.



своїм призначенням та місцем розташування виконують екологічні (водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні), естетичні та інші функції, мають обмежене експлуатаційне значення і підлягають державному обліку та охороні.

Лісові відносини в Україні регулюються Конституцією України, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», Лісовим Кодексом, іншими законодавчими актами України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами (ч. 1 ст. 3 ЛКУ)<sup>222</sup>.

Чинне законодавство України передбачає пріоритет міжнародних законодавчих актів, ратифікованих Україною, і передбачає їх імплементацію як складової законодавства України. У відповідності до статті 9 Конституції України: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України». Однак загальновідомим є факт, що більшість законів України не «працюють безпосередньо» — для їх практичної імплементації потрібна низка підзаконних актів. Тому, на сьогодні, пріоритет міжнародного права перед законодавством України, визначений законодавством на рівні Конституції України, лишається, здебільшого, декларативним<sup>223</sup>.

Україна підписала або приєдналася до низки міжнародних конвенцій та угод, що стосуються охорони та збереження біорізноманіття, зокрема Конвенція про охорону природних видів флори і фауни та природних оселищ в Європі (Бернська конвенція), Рамсарська Конвенція про захист та збереження водно — болотних угідь, Конвенція про біологічне різноманіття, Конвенція про збереження мігруючих природних видів тварин, Конвенція про міжнародну торгівлю видами природних видів фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (CITES), Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат, Угода про збереження кажанів у Європі та Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття.

Лісові відносини також врегульовані законами України: «Про Червону книгу України», «Про природно-заповідний фонд України», «Про екологічну мережу України», «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону», «Про мисливське господарство та полювання», «Про Загальнодержавну програму

<sup>222</sup> Лісовий кодекс України: Верховна Рада України ; Закон від 21.01.1994, № 3852-ХІІ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>.

<sup>223</sup> Бондарук Г. В., Кагало О. О., Проценко Л. Д., Артов А. М., Проць Б. Г. Нормативно-правове забезпечення збереження біорізноманіття в лісовому секторі України: Аналіз та перспективи розвитку. — Львів, 2013. — 266 с.

формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки», «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» а також Закони України», «Про рослинний світ», «Про тваринний світ», Водним й Земельним кодексами України та ін.

Крім законів України, охорона лісів в країні регламентується постановами Кабінету Міністрів та указами Президента України: «Правила рубок головного користування» (затверджені наказом ДКЛГ України № 364 від 23.12.2009) та «Правила рубок головного користування в гірських лісах Карпат» (затверджені постановою Кабінету Міністрів України № 929 від 22.10.2008), «Правила охорони праці працівників лісового господарства та лісової промисловості» (затверджені наказом Державного комітету України з нагляду за охороною праці № 119 від 13.07.2005), «Санітарні правила в лісах України» (затверджені постановою Кабінету Міністрів України № 555 від 27.07.1995), «Державна цільова програма «Ліси України» на 2010–2015 рр.» (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р., № 977), «Порядок спеціального використання лісових ресурсів» (постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 761), «Порядок поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок» (постанова Кабінету Міністрів України № 733 від 16 травня 2007 р.) тощо.

Ліси і лісові продукти відповідно до законодавства України, використовуються у порядку загального і спеціального користування.

Порядок загального користування передбачає право вільного перебування у лісах з метою відпочинку і оздоровлення, безкоштовного збирання для власного споживання дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, інших плодів, грибів за умови дотримання вимог пожежної безпеки та строків і способів користування, встановлених державними лісгосподарськими органами.

За умови додержання вимог законодавства України лісокористувачі мають право здійснювати такі види використання лісових ресурсів:

- заготівля деревини під час рубок головного користування;
- заготівля живиці;
- заготівля другорядних лісових матеріалів (пень, луб, кора, деревна зелень тощо);
- побічні лісові користування (заготівля сіна, випасання худоби і т.ін.) чи інші передбачені законодавством види спеціального використання лісових ресурсів<sup>224</sup>.

<sup>224</sup> Екологічне право України [Текст] : навч.-метод. посіб. / [уклад. А. А. Герц]. — Харків : Право, 2015. — 279 с.

Право спеціального використання лісових ресурсів реалізується на підставі спеціальних дозвільних документів у межах наданих для цієї мети земельних ділянок лісового фонду. Такими дозвільними документами є лісорубний квиток або лісовий квиток, що видається безоплатно. Лісорубний квиток видається територіальними органами Державного агентства лісових ресурсів України на заготівлю деревини під час проведення рубок головного користування на підставі затвердженої в установленому порядку розрахункової лісосіки Міністерством екології та природних ресурсів України. На інші види спеціального використання лісових ресурсів лісовий квиток видається власниками лісів або постійними лісокористувачами.

Заготівля лісу здійснюється на задалегідь виділеній площі — лісосіці. Заготівля деревини під час проведення рубок головного користування здійснюється з дотриманням принципів безперервного, невиснажливого і раціонального використання лісових ресурсів, збереження умов відтворення високопродуктивних деревостанів, їх екологічних та інших корисних властивостей.

Залежно від категорії лісів, лісорослинних умов, біологічних особливостей деревних порід, типу лісу, складу і вікової структури деревостанів, наявності та стану підросту господарсько-цінних порід, ступеня стійкості ґрунтів проти ерозії, стрімкості схилів та інших особливостей застосовуються такі системи рубок, як вибіркові, поступові, суцільні і комбіновані<sup>225</sup>.

У лісах Карпат застосовуються поступові, вибіркові й меншою мірою суцільнолісосічні рубки за умови забезпечення на зрубках природного відновлення. У лісах Криму, які мають виключно важливе захисне, кліматичне й курортне значення, рубки головного користування заборонені. Тут проводяться тільки рубки догляду і санітарні з метою підвищення водоохоронно-захисної та бальнеологічної ролі лісів, а також здійснюються заходи щодо реконструкції малоцінних насаджень. Такий диференційований підхід при рубках головного користування свідчить про те, що розвиток лісового господарства України досяг високого рівня<sup>226</sup>.

Однак з інтенсифікацією лісосічного господарства виникає нагальна необхідність переходу від суцільних рубок до поступових: групово-поступових і рівномірних поступових, які проводяться за кілька прийомів, зорієнтовані на природне поновлення лісостанів та в порівнянні

<sup>225</sup> Порядок спеціального використання лісових ресурсів // Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р., № 761 (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/761-2007-%D0%BF>.

<sup>226</sup> Генсірук С. А. // Ліси України / Наук. тов. ім. Шевченка, УкрДЛТУ. — Львів, 2002. — 495 с.

з суцільними рубками менш негативно впливають на довкілля і більше відповідають природі лісу<sup>227</sup>.

Збереження природно цінного статусу територій в умовах впливу діяльності людини передбачає введення і використання певних правил, норм, режимів природокористування. Ці правила можуть мати рекомендаційний характер заходів, які сприяють збереженню чи підвищенню природної значимості території, але можуть мати характер обмежень щодо природокористування. Наприклад, заготівля сіна для підгодівлі в лісі тварин взимку носить рекомендаційний характер, а заборона полювання — це вже обмеження природокористування. Існуюча система об'єктів природно-заповідного фонду в Україні базується на забороні певних видів діяльності або введенні певних обмежень, які сформульовані в законах та нормативних документах. Очевидно, що екомережа, яка має природоохоронний характер, також повинна обмежувати діяльність людини. Єдине обмеження сформульовано в пункті 3 Статті 6 Закону «Про екологічну мережу України»: «Власники і користувачі територій та об'єктів, включених до переліків територій та об'єктів екомережі, зобов'язані забезпечувати їх використання за цільовим призначенням». Територіями та об'єктами екомережі є структурні елементи екомережі, до яких відносяться ключові, сполучні, буферні та відновлювані території. Отже, закон ввів не заборону на зміну цільового призначення, а вказує на обов'язок забезпечувати їх використання за цільовим призначенням<sup>228</sup>.

Одним із головних напрямків досягнення екологізації лісокористування є забезпечення планомірного і поетапного переходу на раціональне поєднання різних систем рубок: суцільних, поступових і вибіркокових та застосування природоощадних технологій і систем машин, які мінімально допустимо впливають на лісове середовище. Для гірських умов це — канатні установки і лісові комбайни, застосування яких у Карпатах становить до 5 %<sup>229</sup>.

<sup>227</sup> Криницький Г. Т. Наближене до природи та багатофункціональне ведення лісового господарства в Карпатському регіоні України та Словаччини [Електронний ресурс] / Г. Т. Криницький, М. В. Чернявський, Ю. Ю. Дербаль. — 2014. — Режим доступу до ресурсу: [http://www.forza.org.ua/sites/default/files/closetonatureforestry\\_ukr\\_web\\_0.pdf](http://www.forza.org.ua/sites/default/files/closetonatureforestry_ukr_web_0.pdf).

<sup>228</sup> Законодавчо-нормативне забезпечення охорони природи в лісовому секторі України [Електронний ресурс] / А. М. Артов, Г. В. Бондарук, О. О. Кагало, Л. Д. Проценко. — 2012. — Режим доступу до ресурсу: [http://fleg1.fleg.org.ua/fileadmin/user\\_upload/ufs/04.%20Program%20Information/4.02%20Program%20Components/4.02.05%20Public%20Awareness/Final\\_Report\\_June\\_29.pdf](http://fleg1.fleg.org.ua/fileadmin/user_upload/ufs/04.%20Program%20Information/4.02%20Program%20Components/4.02.05%20Public%20Awareness/Final_Report_June_29.pdf).

<sup>229</sup> Парпан В. Нова стратегія рубок [Електронний ресурс] / В. Парпан // Лісовий і мисливський журнал. — 2014. — Режим доступу до ресурсу: [http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=134:2014-12-29-11-16-19&catid=7:2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=uk](http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=134:2014-12-29-11-16-19&catid=7:2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=uk).

З метою збереження ґрунтів, їх водно-фізичних властивостей, запобігання ерозійним процесам на зрубках під час заготівлі деревини застосовуються технології, машини і механізми, що забезпечують найменше пошкодження ґрунтів<sup>230</sup>.

При цьому враховується спосіб рубки, потужність ґрунтів, лісорослинні умови, рельєф, стрімкість схилу і гідрологія місцевості.

Основною передумовою застосування принципів наближеного до природи лісівництва, раціонального і екологічно безпечного використання природних ресурсів, ефективного функціонування лісгосподарського виробництва на принципах сталого розвитку є наявність розвинутої мережі шляхів лісотранспорту. Лісові автодороги мають значення не тільки для забезпечення процесів лісокористування, відновлення, охорони і захисту лісу, а й для загального розвитку регіону, створення нових робочих місць та покращення умов роботи і проживання населення. Наявність мережі лісових автодоріг, в певній мірі, свідчить про цивілізованість держави. Застосуванням сучасних технологічних процесів лісокористування можна забезпечити максимально можливе збереження життєздатного підросту та ґрунтового покриву і звести до мінімуму пошкодження дерев, що залишаються<sup>231</sup>.

Часто рубка в Україні здійснюється біля лісових доріг через те, що у зимовий період та через погодні умови лісові машини не можуть виїхати у гірські схили, і щоб забезпечити мінімум транспортно-переміщувальних операцій. При цьому, якщо і здійснюється трелювання, то відстань трелювання безпосередньо впливає на вартість заготівлі деревини. Така рубка призводить, до знеліснення, зменшення біорізноманіття, зміни клімату, зсувів ґрунту, затоплення тощо.

Знеліснення є проблемою сьогодення не тільки в Україні, а й в цілому світі. У більшості країн, що розвиваються, вирубка проводиться у зв'язку з використанням деревини, як палива, також ліси знищуються для одержання орних земель. Скорочуються і деградують від забруднення атмосфери і ґрунтів ліси у високорозвинених країнах. Відбувається масове всихання верхівок дерев, унаслідок пошкодження кислотними дощами. Знеліснення у Канаді привело до великого удару по біорізноманіттю, погіршило якість

<sup>230</sup> Правила рубок головного користування // Наказ Державного комітету лісового господарства України, від 23.12.2009 р., № 364 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0085-10>.

<sup>231</sup> Криницький Г. Т. Наближене до природи та багатофункціональне ведення лісового господарства в Карпатському регіоні України та Словаччини [Електронний ресурс] / Г. Т. Криницький, М. В. Чернявський, Ю. Ю. Дербаль. — 2014. — Режим доступу до ресурсу: [http://www.forza.org.ua/sites/default/files/closetonatureforestry\\_ukr\\_web\\_0.pdf](http://www.forza.org.ua/sites/default/files/closetonatureforestry_ukr_web_0.pdf).

води і ґрунтів, відповідно і зміну клімату. Північний олень, наприклад, є жертвою знеліснення у Квебеці<sup>232</sup>. Сьогодні генофонд лісів значно підірваний, збезлісіння викликає значну ерозію ландшафтів.

Крім цього, на екосистему безпосередньо впливають рубки лісу на великих площах, (якщо на них відсутнє природне відновлення), які збільшують поверхневий стік, погіршують фізичні властивості ґрунтів, змінюють водний режим гірських рік, посилюють ерозійні процеси, призводять до повеней, викликають інші шкідливі явища не тільки в горах і передгір'ях, а й на рівнині<sup>233</sup>.

В п. 1.3 «Правил рубок головного користування» та п. 5 «Правил рубок головного користування в гірських лісах Карпат» зазначено: Під час заготівлі деревини не дозволяється вирубування та пошкодження дерев і чагарників, занесених до Червоної книги України, насінників, плюсових та інших дерев, що мають виняткове значення для збереження біорізноманіття.

Для поліпшення санітарного стану лісів здійснюються такі заходи:

- вибіркові санітарні рубки;
- суцільні санітарні рубки;
- ліквідація захаращеності;
- профілактика виникнення та поширення осередків шкідників і хвороб лісу, боротьба з ними та захист заготовленої деревини від шкідників і хвороб лісу<sup>234</sup>.

На думку природоохоронців, сучасні санітарні правила у лісах базуються на застарілих уявленнях та нормативно-правових актах про ведення лісового господарства. Окрім того, їхні масштаби та фактична безконтрольність вражають. Так, під час суцільних санітарних рубок або так званих «лісовідновних» загальна площа рубок зростає в кілька разів: у 2007 році на території Закарпатської області рубки головного користування склали 435 га, у той час як суцільні санітарні, лісовідновні та реконструктивні склали близько 1 500 га.

Враховуючи українські реалії, «суцільні санітарні рубки» відкривають широкі можливості для прикриття нелегальних дій: для вирубування

<sup>232</sup> RTL. Le caribou, animal emblématique du Canada, victime de la déforestation [Електронний ресурс] / RTL. — 2014. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.rtl.fr/actu/environnement/le-caribou-animal-emblematique-du-canada-victime-de-la-deforestation-7770893997>.

<sup>233</sup> Генсірук С. А. // Ліси України / Наук. тов. ім. Шевченка, УкрДЛТУ. — Львів, 2002. — 495 с.

<sup>234</sup> Санітарні правила в лісах України // Постанова Кабінету Міністрів України, від 26.10.2016 р., № 756 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/756-2016-%D0%BF>.

будь-якого деревостану у будь-якій частині лісу, включаючи природно-заповідний фонд. Під час призначення санітарних рубок завдяки підміні фактів і маніпуляції юридичними нормами і правилами наявності можливості суцільного вирубування деревостанів може призводити до підтасовки фактів існування шкідників і хвороб у лісі. Не тільки як підстави для призначення одразу суцільних санітарних рубок, але й до того, що спочатку призначається вибіркова санітарна рубка, за допомогою якої вирубується частина деревостану (можливо й здорового), а потім такий рідкий деревостан призначається повторно в суцільну санітарну рубку тому, що він знову має шкідників і хвороби, або його довели до низької повноти<sup>235</sup>.

Лісоексплуатація гірських лісів здебільшого змінює їхні ґрунтозахисні властивості. Масове обстеження лісосік засвідчило, що кращі показники збереженості ґрунту характерні для:

- вибіркової і поступової рубки порівняно із суцільними;
- канатного трелювання лісу порівняно із тракторним;
- зимового сезону розробки лісосік, ніж весняно-осінніх;
- належної внутрішньої лісосічної організації робіт порівняно із безсистемною тощо<sup>236</sup>.

У результаті взаємодії цілого комплексу гідрометеорологічних, гідрологічних, геолого-геоморфологічних і господарських чинників у першій декаді листопада 1998 року у басейні ріки Тиса в межах Закарпатської області пройшов катастрофічний паводок. Він супроводжувався затопленням заплави та надзаплавних терас, підмиванням берегів і деформацією русел рік, зсувними процесами та селевими потоками на гірських схилах.

Прояви пошкоджень в лісових масивах в основному приурочені до русел тимчасових і постійних водотоків, прибережних крутосхилів, лісових доріг на поворотах русел рік, в місцях зсувів і конусів виносу. Руйнування лісової комунікаційної інфраструктури включають різного ступеня пошкодження дорожнього полотна, мостів, водовідводів і підпірних стінок. Деякі ділянки доріг зазнали такого ступеня руйнувань, що не підлягають відновленню, а потребують прокладання нових трас.

Тому екологічним індикаторним показником головних рубок у гірських умовах є стан гідрологічного режиму території після різних

<sup>235</sup> WWF. Суцільні санітарні рубки — злочин проти природи [Електронний ресурс] / WWF. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: [http://wwf.panda.org/wwf\\_news/?272310/sucilini-rubky-zlochyn](http://wwf.panda.org/wwf_news/?272310/sucilini-rubky-zlochyn).

<sup>236</sup> Олійник В. С. Сучасний стан і перспективи лісогідрологічних досліджень у Карпатах [Електронний ресурс] / В. С. Олійник // Лісівництво і агролісомеліорація. Вип. 118. — 2011. — Режим доступу до ресурсу: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/Chem\\_Biol/Lisivnytstvo/2011\\_118/96\\_Olijnyk.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Chem_Biol/Lisivnytstvo/2011_118/96_Olijnyk.pdf).

способів рубок. Проведені інститутом дослідження на гідростационарах «Хрипелів», на Івано-Франківщині, в ялинових лісах та гідростационарі «Свалява», на Зкарпатті, в букових лісах свідчать, що найбільш екологічно ефективними є добровільно-вибіркові рубки, які слабо змінюють водний режим ялинових лісів. Схилний паводковий стік, за цих умов, може змінюватися на 5 %. У той час, як при поступових рубках у букових лісах схилний стік після рубки збільшується на 58 %. А при суцільних у букових лісах схилний стік на елементарному водозборі площею 3,6 га збільшився на 139 %. В ялинових лісах при лісистості елементарного водозбору 30 % схилний стік при суцільних рубках збільшується на 57 %<sup>237</sup>.

Стале використання функцій лісів має життєво важливе значення для місцевого населення і всього суспільства в цілому. Не дарма, у Принципі 22 Декларації Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку закріплено: «корінне населення та його громади, а також інші місцеві громади покликані відігравати життєво важливу роль в раціональному використанні і поліпшенні навколишнього середовища в силу їх знань і традиційної практики. Держави повинні визнавати і належним чином підтримувати їх самобутність, культуру і інтереси і забезпечувати їх ефективну участь в досягненні сталого розвитку»<sup>238</sup>.

З 2003 р. по 2010 р. було реалізовано Швейцарсько-український проєкт розвитку лісового господарства в Закарпатті «FORZA», метою якого було сприяти сталому розвитку Карпатського регіону України в економічному, екологічному та соціальному аспектах управління природними ресурсами і розвитку громад. Однією із цілей було — уповноваження місцевих громад на активну участь в плануванні використання лісових ресурсів та в розвитку можливостей на основі сталого використання лісових ресурсів, а саме:

- нарощення потенціалу пілотних громад щодо планування й управління природними ресурсами;
- обмін досвідом між модельними селами;
- розвиток сталого туризму.

Важливою функцією проєкту є увага, яка приділяється економічним та соціальним питанням, і його роль «чесного брокера» між зацікавленими

<sup>237</sup> Парпан В. Нова стратегія рубок [Електронний ресурс] / В. Парпан // Лісовий і мисливський журнал. — 2014. — Режим доступу до ресурсу: [http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=134:2014-12-29-11-16-19&catid=7:2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=uk](http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=134:2014-12-29-11-16-19&catid=7:2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=uk).

<sup>238</sup> Декларації Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку, 1992 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_455](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_455).



сторонами і його роль як організації, що допомагає нарощувати потенціал та сприяє співпраці між лісгоспами, громадами та іншими зацікавленими сторонами, які залежать в економічному та соціальному плані від належного управління лісовими ресурсами<sup>239</sup>.

Так у Рахівському та Хустському лісових господарствах було здійснено детальний робочий план за участі усіх зацікавлених сторін. Державний комітет лісового господарства України (сьогодні — Державне агентство лісових ресурсів України) надав цим двом лісгоспам статус експериментальних. Проект виділяв особливу увагу процесам планування та сприяв участі громад у плануванні та управлінні лісовими ресурсами з метою збільшення для громад економічних переваг, що базуються на використанні лісових ресурсів.

Проект «FORZA» підкреслював актуальність сталого розвитку туризму, інформування та залучення громадськості до питань управління лісовим господарством та сталого лісового господарства у світлі вимог Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат. Відповідно до п. 2 ст. 13 Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат, Сторони проводять політику, яка гарантує участь громадськості у прийнятті рішень стосовно охорони розвитку Карпат та виконання цієї Конвенції<sup>240</sup>.

Громадське лісогосподарювання може бути визначене як підхід, згідно з яким активно реалізується право місцевого населення на участь у прийнятті рішень з питань лісового господарства та на отримання вигод (фінансових та в натуральній формі) від результатів такого господарювання.

Багато країн практикують громадське лісогосподарювання вже понад століття, прикладами можуть слугувати такі країни, як Шотландія, Швейцарія, Бутан, Болгарія, Непал, Словаччина, В'єтнам.

У Швейцарії громадські ліси займають приблизно 28 % загальної площі усіх лісів — це ліси, що належать і управляються громадами — найменшою адміністративною одиницею в Швейцарії. Рішення щодо управління громадськими лісами приймаються виборчою сільською (громадською) радою, яка, зазвичай, отримує консультації від лісівника, найнятого (на повну чи неповну ставку) громадою. Громади беруть участь у прийнятті рішень щодо питань лісового господарства безпосередньо через участь у таких заходах:

<sup>239</sup> Хільмар Ф. Допомога проекту FORZA у плануванні лісокористування та розвитку лісового сектора в Закарпатті [Електронний ресурс] / Ф. Хільмар — Режим доступу до ресурсу: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/natural/lglpdp/2006\\_30/19\\_Filmi\\_LG\\_30.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/natural/lglpdp/2006_30/19_Filmi_LG_30.pdf).

<sup>240</sup> Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат від 2003 р., [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998\\_164](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_164).

- розроблення додаткових нормативів (дотримуючись регіонального плану), що визначають деталі ведення лісового господарства та розподіл вигод;
- схвалення (або поправка) до річного бюджету;
- обрання місцевого лісівника.

Непал — країна з величезною соціальною нерівністю, де розповсюджена дискримінація на основі приналежності до касты, етнічної групи, класу та статі. Важливим елементом громадського лісогосподарювання є те, що усі домогосподарства, які використовують цей ліс, спочатку мають бути виявлені та сформовані в групу користувачів. Це проводиться або персоналом департаменту лісового господарства або іншими (неурядовими) виконавцями. Лісова площа і група користувачів цієї площі не обов'язково визначаються існуючими адміністративними кордонами. Після того, як група користувачів лісу визначена, вона розробляє свій статут та обирає комітет для представлення своїх інтересів. Важливі рішення приймаються на загальних зборах усіх членів групи. На таких зборах, до прикладу, обговорюються цілі лісогосподарювання та визначаються заходи господарського плану. При цьому беруться до уваги продуктивність лісу та сталі обсяги заготівлі, продукція, в якій є потреба, породи, які слід вирощувати тощо. Показники свідчать, що в лісах під управлінням організованим в групи користувачів громадського лісу збільшилася густина насаджень водночас із збереженням та покращенням породного складу. Таким чином, громадське лісогосподарювання позитивно вплинуло на покращення біорізноманіття Непалу<sup>241</sup>.

В Україні після позитивного досвіду проекту «FORZA», у двох пілотних громадах (Рахівському та Хустському ЛГ), Закарпатське обласне управління лісового та мисливського господарства прийняло рішення, що під час чергового лісовпорядкування необхідно забезпечити місцевим громадам можливість участі у процесі планування лісового господарства на наступні 10 років. Додатковим фактором, який вплинув на це рішення, стали вимоги Лісової Опікунської Ради (FSC) із сертифікації щодо належного ведення лісового господарства, яке передбачає консультування з місцевим населенням стосовно питань лісогосподарювання<sup>242</sup>.

<sup>241</sup> FORZA. Як громади управляють лісами [Електронний ресурс] / FORZA // 2010 — Режим доступу до ресурсу: [http://www.forza.org.ua/sites/default/files/communityforestry\\_ukrweb.pdf](http://www.forza.org.ua/sites/default/files/communityforestry_ukrweb.pdf).

<sup>242</sup> FORZA. Взаємопов'язане планування розвитку громад та лісового господарства [Електронний ресурс] / FORZA. — 2011. — Режим доступу до ресурсу: [http://www.forza.org.ua/sites/default/files/posibnik\\_z\\_dvorivnevogo\\_planuvannya.pdf](http://www.forza.org.ua/sites/default/files/posibnik_z_dvorivnevogo_planuvannya.pdf).

Крім проекту «FORZA», в Україні було реалізовано ряд проектів, програм та місцевих ініціатив спрямованих на сталий розвиток управління лісами та захист біорізноманіття. Прикладом може слугувати: програма ЄІСП ФЛЕГ «Удосконалення систем правозастосування та управління у лісовому секторі країн східного напрямку Європейської політики добросусідства та Росії», яка здійснюється в Україні Світовим банком МСОП та ВВФ, спільний чесько-український проект ТехІнЛес, спрямований на розвиток і впровадження сучасних методів моніторингу лісів і статистичних вибірко-вих методів інвентаризації лісів, спільний Нідерландсько-Український проект «Сприяння сталому управлінню лісами в Україні» та ряд інших. Однією з причин створення таких проектів та програм є незаконні рубки, які є порушенням лісового законодавства.

Під порушенням лісового законодавства слід розуміти протиправну дію або бездіяльність, яка завдає шкоди лісам або земельним ділянкам лісового фонду чи не завдає такої шкоди, але направлена проти встановленого порядку користування лісами, а також земельними ділянками лісового фонду і передбачає юридичну відповідальність винної в цьому особи.

Відповідно до ст. 105 Лісового Кодексу України, порушення лісового законодавства тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність відповідно до закону.

Відповідальність за порушення лісового законодавства несуть особи, винні у:

1. Незаконному вирубуванні та пошкодженні дерев і чагарників.
2. Знищенні або пошкодженні лісу внаслідок підпалу або недбалого поводження з вогнем, порушенні інших вимог пожежної безпеки в лісах.
3. Знищенні або пошкодженні лісу внаслідок його забруднення хімічними та радіоактивними речовинами, виробничими і побутовими відходами, стічними водами, іншими шкідливими речовинами, підтоплення, осушення та інших видів шкідливого впливу.
4. Засміченні лісів побутовими і промисловими відходами.
5. Порушенні строків лісовідновлення та інших вимог щодо ведення лісового господарства, встановлених законодавством у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів.
6. Знищенні або пошкодженні лісових культур, сіянців або саджанців у лісових розсадниках і на плантаціях, а також природного підросту та самосіву на землях, призначених для відновлення лісу.
7. Порушенні правил зберігання, транспортування та застосування засобів захисту лісу, стимуляторів росту, мінеральних добрив та інших препаратів.

8. Розкорчовуванні лісових ділянок і використанні їх не за призначенням, у тому числі для спорудження жилих будинків, виробничих та інших будівель і споруд без належного дозволу.
9. Самовільній заготівлі сіна та випасанні худоби на лісових ділянках.
10. Порушенні правил заготівлі лісової підстилки, лікарських рослин, дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід тощо.
11. Заготівлі лісових ресурсів способами, що негативно впливають на стан і відтворення лісів.
12. Порушенні порядку заготівлі та вивезення деревини, заготівлі живиці і використання інших лісових ресурсів.
13. Невнесенні плати за використання лісових ресурсів у встановлені строки;
14. Знищенні та пошкодженні відмежувальних знаків у лісах.
15. Введенні в дію нових і реконструйованих підприємств, споруд та інших об'єктів, не забезпечених обладнанням, що запобігає негативному впливу на стан і відтворення лісів.
16. Порушенні строків повернення лісових ділянок, що перебувають у тимчасовому користуванні, або невиконанні обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням.
17. Пошкодженні сіножатей, пасовищ і ріллі на землях лісгосподарського призначення.
18. Знищенні або пошкодженні лісоосушувальних каналів, дренажних систем і доріг на лісових ділянках.
19. Невиконанні приписів державної лісової охорони та органів виконавчої влади, які здійснюють державний контроль за додержанням законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів.  
Законом може бути встановлено відповідальність і за інші порушення лісового законодавства.

Кримінальна відповідальність передбачена за: знищення або пошкодження лісових масивів, зелених насаджень навколо населених пунктів, вздовж залізниць, а також стерні, сухих дикоростучих трав, рослинності або її залишків на землях сільськогосподарського призначення вогнем чи іншим загальнонебезпечним способом (ч. 1 ст. 245 ККУ), незаконну порубку дерев і чагарників у лісах, захисних та інших лісових насадженнях, що заподіяло істотну шкоду, а також вчинення таких дій у заповідниках або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, або в інших особливо охоронюваних лісах (ст. 246 ККУ), порушення правил, установлених для боротьби зі шкідниками і хворобами рослин, та інших вимог законодавства про захист рослин, що спричинило тяжкі наслідки (ст. 247 ККУ), умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду (ч. 1 ст. 252 ККУ).

Відповідно до п. 9 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля», від 10.12.2004, звернути увагу судів на те, що кримінальна відповідальність за незаконну порубку лісу (ст. 246 КК) настає у випадках, коли остання здійснювалася з порушенням нормативних актів, які регулюють порядок порубки дерев і чагарників, у лісах, захисних та інших лісових насадженнях (якщо при цьому заподіяно істотну шкоду), або в заповідниках чи на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, або в інших особливо охоронюваних лісах. Зокрема, визнається незаконною порубка дерев і чагарників, вчинена: без відповідного дозволу; за дозволом, виданим із порушенням чинного законодавства; до початку чи після закінчення установлених у дозволі строків; не на призначених ділянках чи понад установлену кількість; не тих порід дерев, які визначені в дозволі; порід, вирубку яких заборонено.

Так, в період з 14 по 28 листопада 2009 року протягом двох днів ввечері біля 15–17 годин ОСОБА\_2 разом із ОСОБА\_3 біля с. Богдан, Рахівського району, Закарпатської області у кварталі 7, виділі 8 Устерецького лісництва ДП «Рахівське ЛДГ» в лісах 2-ї групи категорії захисності — експлуатаційні ліси, за попередньою домовленістю, діючи групою, з корисливих мотивів, не маючи відповідних документів та дозволу лісової охорони, незаконно зрубали 5 дерев породи смерека середньогірського поясу Карпат, загальною кубомасою 13,88 км, таксовою вартістю 237,18 гривень, чим спричинили істотну шкоду навколишньому природному середовищу, розмір якої згідно постанови Кабінету Міністрів України № 665 від 23.07.2008 року «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу», складає 19 208,50 грн. Рішенням Рахівського районного суду ОСОБА\_2 та ОСОБА\_3 були визнанні винними у вчиненні злочину, передбаченого ст. 246 КК, та призначено покарання — 2 роки обмеження волі з конфіскацією незаконно здобутої деревини.

Рішенням Перечинського районного суду було встановлено, що 26 березня 2015 року обвинувачений ОСОБА\_5 близько 10.30 год. рухаючись по дорозі з газорозподільної станції м. Перечин (ГРС) до місця свого проживання ІНФОРМАЦІЯ\_4, на відстані 120 м від ГРС в нижньому лівому квадраті відносно її розташування, знаходячись на території лісового фонду державного підприємства «Перечинське лісове агропромислове господарство», умисно підпалив сухе листя, внаслідок чого вогонь від осередку пожежі поширився в південно-східному напрямку до с. Сімер Перечинського району, а саме у квартал 18 виділ 16 дільниці № 2 філії ДП «Перечинське ЛАГ», та знищив до ступеня припинення росту 2,0 га лісових культур і природного поновлення та пошкодив 1,8 га зрілого лісу, лісову

підстилку з пошкодженням кореневих лап та стовбурної шийки, чим заподіяв філії ДП «Перечинське ЛАГ» матеріальну шкоду на суму 141 007 грн., за що кримінальна відповідальність передбачена ч. 1 ст. 245 КК України. Суд визнав ОСОБА\_5 винною у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 245 КК України і призначив йому покарання у виді штрафу в розмірі 300 (триста) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що становить 5 100 (пять тисяч сто) грн.

Адміністративна відповідальність передбачена за такі порушення лісового законодавства: незаконне використання земель державного лісового фонду (ст. 63); порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини, заготівлі живиці (ст. 64); незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка (ст. 65); знищення або пошкодження полезахисних лісових насаджень (ст. 65); знищення або пошкодження підросту в лісах (ст. 66); здійснення лісових користувань не відповідно до мети або вимог, передбачених в лісорубному квитку (ордері) або лісовому квитку (ст. 67); порушення правил відновлення і поліпшення лісів, використання ресурсів спілої деревини (ст. 68); пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду (ст. 69); самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід (ст. 70); введення в експлуатацію виробничих об'єктів без обладнання, що запобігає шкідливому впливу на ліси (ст. 71); пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами (ст. 72); засмічення лісів відходами (ст. 73); знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів на землях державного лісового фонду (ст. 74); знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах (ст. 75); знищення корисної для лісу фауни (ст. 76); порушення вимог пожежної безпеки в лісах (ст. 77).

Дисциплінарна відповідальність є одним із засобів впливу на осіб, для яких дії по охороні, захисту, відновленню та використанню лісів є посадовим обов'язком.

Підприємства, установи, організації і громадяни зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну ними лісу внаслідок порушення лісового законодавства, у розмірах і порядку, визначених законодавством України (ст. 107 ЛКУ).

Відповідно до ст. 109 ЛКУ, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства (Державне агентство лісових ресурсів України), центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального

використання, відтворення і охорони природних ресурсів (Державна екологічна інспекція України), місцеві органи виконавчої влади, уповноважені органи державної влади, органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції в порядку, визначеному законодавчими актами, припиняють роботи, що здійснюються підприємствами, установами, організаціями і громадянами, якщо під час їх проведення не виконуються встановлені технологічні, санітарні та інші спеціальні вимоги щодо безпеки природного стану лісів та їхнього відтворення.

Ефективність застосування юридичної відповідальності за порушення екологічного, зокрема, лісового законодавства залежить від багатьох факторів. Крім рівня правосвідомості, стану екологічного виховання та культури населення, вивченості причин та умов лісопорушень, пріоритетне місце посідає якість правових норм, що встановлюють юридичну відповідальність<sup>243</sup>.

Враховуючи вище викладене, ми пропонуємо:

1. Запровадити ефективну взаємодію між лісовим господарством і суспільством, яка має підтримуватися через різні форми співробітництва і посилюватися підвищенням загальної обізнаності про концепцію сталого ведення лісового господарства і роль лісів і лісового господарства в сталому розвитку.
2. Особливої уваги вимагає екологізація лісокористування з метою підвищення екологічних і захисних функцій гірських та передгірських лісів, продуктивності деревостанів, надійного відновлення корінних лісонасаджень, розширення природно-заповідного фонду та розвитку екологічної мережі.
3. Неналежним є моніторинг та контроль місцевих органів влади за дотриманням лісокористувачами вимог екологічного законодавства. У зв'язку з цим потрібно посилити громадський контроль за лісами, лісокористувачами та лісовими господарствами.
4. Запровадити інститут — громадського лісогосподарювання. З багатьох учасників, залучених до використання лісових ресурсів, найчастіше більше за всіх втрачає місцеве населення. Якщо воно щось і отримує, то це, як правило, найменша частка вигод. Крім цього, місцеві жителі, чий добробут, а в деяких випадках і самовизначення, залежать від лісу, мають особливий інтерес до його збереження. У той самий час змінюється ставлення лісівників до участі місцевого населення у лісовому господарстві — на сьогодні лісівники визнають, принаймні на

<sup>243</sup> О. Сторчоус. Удосконалення юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства та протидія обігу незаконно добутих лісових ресурсів: рекомендації щодо внесення змін у законодавство, Київ — 2016 р. — 157 с.

міжнародному рівні, право місцевого і корінного населення на участь у прийнятті рішень щодо лісового господарства в лісах, які впливають на його добробут.

Отже, лісові ресурси є важливим регулятором екологічної, економічної та соціальної рівноваги. У сучасних умовах інтенсивне використання лісових багатств не поєднується з їхнім збереженням, поліпшенням та відновленням. З метою задоволення потреб суспільства у лісових ресурсах, збереження біологічної різноманітності, уникнення екологічної катастрофи, важливим є забезпечення охорони та захисту лісів та раціональне використання лісових ресурсів. Щоб забезпечити збалансований розвиток лісового господарства варто залучати місцеві громади до лісогосподарювання, інформувати громадськість про стан лісів, здійснювати лісовідтворювальну діяльність.



*Список використаної літератури*

1. FORZA. Взаємопов'язане планування розвитку громад та лісового господарства [Електронний ресурс] / FORZA. — 2011. — Режим доступу до ресурсу: [http://www.forza.org.ua/sites/default/files/posibnik\\_z\\_dvorivnevogo\\_planuvannya.pdf](http://www.forza.org.ua/sites/default/files/posibnik_z_dvorivnevogo_planuvannya.pdf).
2. FORZA. Як громади управляють лісами [Електронний ресурс] / FORZA // 2010 — Режим доступу до ресурсу: [http://www.forza.org.ua/sites/default/files/communityforestry\\_ukrweb.pdf](http://www.forza.org.ua/sites/default/files/communityforestry_ukrweb.pdf).
3. RTL. Le caribou, animal emblématique du Canada, victime de la déforestation [Електронний ресурс] / RTL. — 2014. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.rtl.fr/actu/environnement/le-caribou-animal-emblematique-du-canada-victime-de-la-deforestation-7770893997>.
4. WWF. Суцільні санітарні рубки — злочин проти природи [Електронний ресурс] / WWF. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: [http://wwf.panda.org/wwf\\_news/?272310/sucilini-rubky-zlochyn](http://wwf.panda.org/wwf_news/?272310/sucilini-rubky-zlochyn).
5. Бондарук Г. В., Кагало О. О., Проценко Л. Д., Артов А. М., Проць Б. Г. Нормативно-правове забезпечення збереження біорізноманіття в лісовому секторі України: Аналіз та перспективи розвитку. — Львів, 2013. — 266 с.
6. Генсірук С. А. / Ліси України / Наук. тов. ім. Шевченка, УкрДЛТУ. — Львів, 2002. — 495 с.
7. Генсірук С. А. / Ліси України / Наук. тов. ім. Шевченка, УкрДЛТУ. — Львів, 2002. — 495 с.
8. Декларації Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку, 1992 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_455](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_455).
9. Екологічне право України [Текст] : навч.-метод. посіб. / [уклад. А. А. Герц]. — Харків : Право, 2015. — 279 с.
10. Законодавчо-нормативне забезпечення охорони природи в лісовому секторі України [Електронний ресурс] / А. М. Артов, Г. В. Бондарук, О. О. Кагало, Л. Д. Проценко. — 2012. — Режим доступу до ресурсу: [http://fleg1.fleg.org.ua/fileadmin/user\\_upload/ufs/04.%20Program%20Information/4.02%20Program%20Components/4.02.05%20Public%20Awareness/Final\\_Report\\_June\\_29.pdf](http://fleg1.fleg.org.ua/fileadmin/user_upload/ufs/04.%20Program%20Information/4.02%20Program%20Components/4.02.05%20Public%20Awareness/Final_Report_June_29.pdf).
11. Ключі до українського лісового законодавства [Електронний ресурс] / [В. Сторожук, М. Попков, Л. Полякова та ін.] // Деревообробник № 10 (52). — 2002. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.lesovod.org.ua/node/79>.
12. Криницький Г. Т. Наближене до природи та багатофункціональне ведення лісового господарства в Карпатському регіоні України та Словаччини [Електронний ресурс] / Г. Т. Криницький, М. В. Чернявський, Ю. Ю. Дербаль. — 2014. — Режим доступу до ресурсу: [http://www.forza.org.ua/sites/default/files/closetonatureforestry\\_ukr\\_web\\_0.pdf](http://www.forza.org.ua/sites/default/files/closetonatureforestry_ukr_web_0.pdf).
13. Криницький Г. Т. Наближене до природи та багатофункціональне ведення лісового господарства в Карпатському регіоні України та Словаччини [Електронний ресурс] / Г. Т. Криницький, М. В. Чернявський, Ю. Ю. Дербаль. —

2014. — Режим доступу до ресурсу: [http://www.forza.org.ua/sites/default/files/closetonatureforestry\\_ukr\\_web\\_0.pdf](http://www.forza.org.ua/sites/default/files/closetonatureforestry_ukr_web_0.pdf).
14. Лісовий кодекс України: Верховна Рада України ; Закон від 21.01.1994, № 3852-ХІІ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>.
  15. О. Сторчоус. Удосконалення юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства та протидія обігу незаконно добутих лісових ресурсів: рекомендації щодо внесення змін у законодавство, Київ — 2016 р. — 157 с.
  16. Олійник В. С. Сучасний стан і перспективи лісогідрологічних досліджень у Карпатах [Електронний ресурс] / В. С. Олійник // Лісівництво і агролісомеліорація Вип. 118. — 2011. — Режим доступу до ресурсу: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/Chem\\_Biol/Lisivnyctvo/2011\\_118/96\\_Olijnyk.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Chem_Biol/Lisivnyctvo/2011_118/96_Olijnyk.pdf).
  17. Парпан В. Нова стратегія рубок [Електронний ресурс] / В. Парпан // Лісовий і мисливський журнал. — 2014. — Режим доступу до ресурсу: [http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=134:2014-12-29-11-16-19&catid=7:2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=uk](http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=134:2014-12-29-11-16-19&catid=7:2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=uk).
  18. Парпан В. Нова стратегія рубок [Електронний ресурс] / В. Парпан // Лісовий і мисливський журнал. — 2014. — Режим доступу до ресурсу: [http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=134:2014-12-29-11-16-19&catid=7:2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=uk](http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=134:2014-12-29-11-16-19&catid=7:2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=uk).
  19. Порядок спеціального використання лісових ресурсів // Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р., № 761 (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/761-2007-%D0%BF>.
  20. Правила рубок головного користування // Наказ Державного комітету лісового господарства України, від 23.12.2009 р., № 364 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0085-10>.
  21. Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат від 2003 р., [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998\\_164](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_164).
  22. Санітарні правила в лісах України // Постанова Кабінету Міністрів України, від 26.10.2016 р., № 756 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/756-2016-%D0%BF>.
  23. Хільмар Ф. Допомога проекту FORZA у плануванні лісокористування та розвитку лісового сектора в Закарпатті [Електронний ресурс] / Ф. Хільмар — Режим доступу до ресурсу: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/natural/lglpdp/2006\\_30/19\\_Filmi\\_LG\\_30.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/natural/lglpdp/2006_30/19_Filmi_LG_30.pdf).

### 3.3. Особливості правового регулювання використання природних ресурсів за правом Європейського Союзу

Багаторічне екстенсивне використання природних ресурсів, масове скупчення промисловості у цілих регіонах, необдумане господарювання та відсутність зацікавленості до збереження природи у значного кола осіб поступово зумовило погіршення екологічної ситуації у світі. У сукупності зі глобальним забруднення навколишнього середовища це все призвело до цілого ряду негативних наслідків, які з кожним роком стають все помітнішими на нашій планеті.

У свою чергу, усвідомлення факту вичерпності природних ресурсів, зумовило привернення уваги до проблематики природокористування, яка за досить короткий відрізок часу сформувалась, як глобальна. Для підвищення раціональності природокористування слід її розглядати з різних точок зору, зокрема економічної, технологічної, соціальної, проте все ж чи не основоположна роль традиційно надається правовому регулюванню.

Забезпечення раціонального користування ресурсами — одна з найнагальніших проблем, що сьогодні стоять перед світом. Вона має ключове значення для подолання бідності та забезпечення сталого майбутнього світу<sup>244</sup>. Конференція Організації Об'єднаних Націй з питань сталого розвитку Ріо+20 показала, що у світлі зростання чисельності населення та дедалі сильнішої урбанізації світу такі виклики вимагають вжиття міжнародних заходів у ряді сфер, як от водні ресурси, океани, стале землекористування і екосистеми, ефективність використання ресурсів, раціональне поводження з хімічними речовинами, стала енергетика і зміна клімату.

На сьогоднішній день вкрай гостро стоїть проблема сталого природокористування, власне, у глобальній площині. Саме тому приймаються численні міжнародно-правові акти задля врегулювання цього питання. Відповідно і на рівні Європейського Союзу теж були прийняті чимало актів, які спрямовані на захист навколишнього природного середовища, у тому числі стосовно правового регулювання використання природних ресурсів.

З огляду на європейський вектор розвитку нашої держави та поступову апроксимацію вітчизняного законодавства до права Європейського Союзу, безумовно, актуальним питанням є дослідження особливостей правового

<sup>244</sup> Доклад о человеческом развитии 2011. Устойчивое развитие и равенство возможностей : лучшее будущее для всех // ПРООН ; пер. с англ. — М. : Весь Мир, 2011. — 188 с.

регулювання та проведення аналізу екологічної політики ЄС у сфері використання природних ресурсів, виходячи з урахування обмеженості їхніх запасів, специфіки та термінів відновлення для можливого подальшого впровадження її і в українських реаліях.

Варто зазначити, що раціональне використання природних ресурсів є однією з найважливіших цілей до якої прагне ЄС. У свою чергу приймаються різного роду правові акти, як от рішення, рекомендації, директиви, що містять відповідні конкретні засоби для її досягнення. Враховуючи, що до 2050 року Європейський Союз прагне досягти ресурсоефективної економіки, ми очікуємо на подальшу активну правотворчу діяльність на рівні об'єднання. Станом ж на сьогодні, у контексті цієї теми, вважаємо за необхідне розкрити основоположні принципи, на яких і ґрунтується ця правотворча діяльність ЄС, дослідити основні етапи формування та розвитку екологічної політики Європейського Союзу та проаналізувати відповідні найважливіші джерела права у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Розпочинаючи з аналізу принципів у відповідності до яких і здійснюється правове регулювання у Європейському союзі, у тому числі стосовно використання природних ресурсів, шляхом закріплення їх у численних директивах, постановах та рішеннях, слід зазначити наступне. Право Європейського Союзу включає в себе принципи і правила, викладені в Договорі про ЄС, з поправками, внесеними в 1986, 1992, 1997 і 2001 роках, разом з сотнями директив, положень і рішень, що стосуються екологічних питань, які були прийняті з 1967 року, і зобов'язання, що виникають в ЄС в рамках багатьох міжнародних природоохоронних угод, учасником яких Європейський Союз є стороною<sup>245</sup>.

Характерною особливістю права ЄС є наявність у ньому комплексу основних принципів, під якими розуміються узагальнені норми, що відображають характерні риси, а також головний зміст права ЄС та мають вищу юридичну силу. До них належать і загальновизнані принципи екологічного права. Основою цих принципів є міжнародне публічне право, складовою частиною якого, власне, і є міжнародне екологічне право. До цих принципів прийнято відносити принцип поваги до державного суверенітету, невтручання у внутрішні справи інших держав, принцип добровільного виконання міжнародних зобов'язань, мирного вирішення спорів та ряд інших<sup>246</sup>.

<sup>245</sup> Principles of international environmental law / Philippe Sands. — 2nd ed.p.cm.

<sup>246</sup> Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. Підручник / Під заг. ред. Проф. С. М. Кравченко — Львів: Вид. центр ЛНУ, 2002. — 336 с.

Разом із загальними принципами у ЄС діють спеціальні, що становлять основу правового регулювання в окремих сферах діяльності, однією з яких є право навколишнього середовища<sup>247</sup>.

Такі принципи містяться в низці міжнародно-правових актів ООН, до прикладу, у Декларації 1972 року за результатами Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем навколишнього середовища у Стокгольмі<sup>248</sup>. Стосовно використання природних ресурсів Декларація містить наступні принципи:

- природні ресурси землі, включаючи повітря, воду, землю, флору і фауну, і особливо репрезентативні зразки природних екосистем, повинні бути збережені на благо нинішнього і майбутніх поколінь шляхом ретельного планування і управління у міру необхідності;
- здатність землі виробляти життєво важливі відновлювані ресурси повинна підтримуватися, а там, де це практично бажано і можливо, відновлюватися або поліпшуватися;
- невідновлювані ресурси землі повинні розроблятися таким чином, щоб забезпечувався захист від виснаження цих ресурсів в майбутньому і щоб вигоди від їх розробки отримувало все людство;
- з метою забезпечення більш раціонального управління ресурсами і покращення таким чином довкілля держави повинні виробити єдиний і скоординований підхід до планування свого розвитку для забезпечення того, щоб цей розвиток відповідав потребам охорони і покращення навколишнього середовища на благо населення.

Міжнародно-правовим актом, який серед іншого передбачає перелік принципів міжнародного екологічного права є Всесвітня Хартія природи<sup>249</sup> — декларативний документ прийнятий і урочисто схвалений Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 1 січня 1982 року. У ній йдеться про те, що при використуванні людиною екосистеми і організми, а також ресурси суші, моря і атмосфери повинні управлятися таким чином, щоб можна було забезпечити і зберегти їх оптимальну і постійну продуктивність, але без шкоди для цілісності тих екосистем або видів, з якими вони існують.

<sup>247</sup> Право Європейського Союзу. Особлива частина: навч. Посібн. / за ред. М. Р. Аракеяна, О. К. Вишнякова. — К: Істина, 2010. — 528 с.

<sup>248</sup> Декларація Конференції Організації Об'єднаних Націй по проблемам окружающей человека среды: [Електронний ресурс]. — Режим доступу. — [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declarathenv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml).

<sup>249</sup> Всесвітня Хартія природи: [Електронний ресурс]. — Режим доступу. — [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_453](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_453).

Наступним міжнародно-правовим актом, який містить відповідні принципи, є Ріо-де-Жанейрська декларація з охорони навколишнього середовища та розвитку, прийнята Конференцією ООН у 1992 році<sup>250</sup>. У ній, окрім іншого, зазначено, що вона підтверджує попередню (Стокгольмську декларацію) і що відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй та принципів міжнародного права держави мають суверенне право розробляти свої власні ресурси відповідно до своєї політики в галузі навколишнього середовища і несуть відповідальність за забезпечення того, щоб діяльність в рамках їх юрисдикції або контролю не завдавала шкоди навколишньому середовищу інших держав або районів за межами дії національної юрисдикції.

Що ж стосується прийнятих Європейським Союзом міжнародно-правових документів, що містять відповідні принципи, то основоположним є Договір про заснування Європейського співтовариства<sup>251</sup>, у статті 8 якого закріплено, що вимоги щодо охорони довкілля належить долучати до визначання та здійснювання політик і заходів спільноти, зокрема з огляду на сприяння сталому розвитку. У свою чергу за статтею 174 Договору політику ЄС стосовно довкілля належить ґрунтувати на принципах перестороги, превентивних дій, виправлення шкоди, завданої довкіллю, насамперед усуваючи її джерела та принципи за яким забруднювач платить.

Вважаємо за необхідне розглянути детальніше ці принципи, акцентуючи увагу при цьому на питанні використання природних ресурсів. Так, стосовно принципу сталого розвитку, то слід зазначити, він був вперше сформульований у доповіді Міжнародної комісії з навколишнього середовища і розвитку, та полягає у наступних положеннях<sup>252</sup>:

- задоволення потреб теперішнього покоління, без позбавлення можливості майбутніх поколінь задовольнити свої потреби. Це передбачає певні обмеження, обумовлені сучасним станом технологій, ресурсами навколишнього середовища та здатністю біосфери поглинати і нейтралізувати вплив антропогенної діяльності;
- потреби і сподівання всіх людей на краще життя повинні бути забезпечені. Це вимагає не тільки нової ери економічного розвитку націй, більшість з яких є бідними, але й справедливого розподілу ресурсів, необхідних для такого росту;

<sup>250</sup> Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию: [Електронний ресурс]. — Режим доступу. — [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml).

<sup>251</sup> Договір про заснування Європейської Спільноти: [Електронний ресурс]. — Режим доступу. — [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_017).

<sup>252</sup> Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. Підручник / Під заг. ред. Проф. С. М. Кравченко — Львів: Вид. центр ЛНУ, 2002. — 336 с.

- швидкий ріст народонаселення може обумовити дефіцит природних ресурсів і повільне зростання життєвих стандартів, тому сталий розвиток буде досягнутий, коли кількість та ріст населення будуть гармонізовані зі змінами і потенціалом продуктивності екосистем;
- сталий розвиток — це не зафіксований стан гармонії, а процес змін, у якому використання природних ресурсів, напрямки інвестування, орієнтація технологічного повинні бути пов'язані й обумовлені теперішніми і майбутніми потребами.

Стосовно принципу перестороги, то відповідно до Комюніке Комісії щодо принципу перестороги<sup>253</sup> цей принцип використовується тоді, коли потенційно небезпечний вплив явища, продукту чи процесу був встановлений науковою і об'єктивною оцінкою, і ця оцінка не дозволяє визначити ризик із достатньою точністю, а також за наявності трьох основних передумов: визначення потенційно негативного впливу, оцінки доступних наукових даних і ступеня наукової невизначеності. Щодо заходів, які випливають із використання принципу перестороги, то вони можуть мати форму рішення діяти чи не діяти. Коли особа, що приймає рішення, дізнається про ризик для навколишнього середовища чи людини, вона повинна отримати якнайповнішу оцінку цього ризику, з метою вибору найприйнятнішого способу дій<sup>254</sup>.

Іншими словами, у контексті цього дослідження застосування цього принципу повинне базуватись на всеохоплюючій науковій оцінці специфіки використання природних ресурсів, їх запасів та термінів відновлення, яка повинна визначати ступінь наукової невизначеності на кожній стадії їх використання; будь-якому рішенню щодо вчинення певного роду дій повинна передувати оцінка ризику для навколишнього середовища та необхідність максимального поширення інформації про такі результати наукової оцінки вказаного ризику.

Принцип перестороги тісно пов'язаний із принципом попередження, оскільки вони обидва стосуються прийняття невідкладних заходів для запобігання шкоди навколишньому природньому середовищу до того, як остання буде заподіяна. Принцип попередження ґрунтується на визнанні того факту, що охорона навколишнього середовища може бути найефективніше здійснена шляхом попередження заподіяння шкоди, ніж намаганнями відшкодувати вже заподіяну. Цей принцип найбільш

<sup>253</sup> Communication from the Commission on the precautionary principle — COM/2000/0001 final: [Електронний ресурс]. — Режим доступу. — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52000DC0001>.

<sup>254</sup> Європейське право навколишнього середовища. Навчальний посібник / За ред. Микієвич М. М., Андрусевич Н. І., Будякова Т. О. Львів, 2004. — 256 с.

розвинутий на міжнародному рівні щодо забруднення. Він може бути застосований шляхом попередження забруднення, політики мінімізації відходів, вдосконалення екологічного аудиту та менеджменту й оцінки впливу на навколишнє середовище<sup>255</sup>.

Що ж стосується принципу «забруднювач платить», то слід сказати, що відповідно до Рекомендація Ради «Про розподіл витрат та участь органів державної влади в галузі навколишнього середовища» від 3 березня 1975 року<sup>256</sup> розподіл між забруднювачами витрат на боротьбу проти спричиненого ними забруднення буде стимулювати останніх до скорочення забруднення та пошуку менш забруднюючих продукції або технологій і дозволить, таким чином, більш раціональне використання ресурсів навколишнього середовища; крім того такий розподіл відповідає критеріям ефективності та справедливості.

У застосуванні принципу «забруднювач-платить», основними інструментами у розпорядженні органів державної влади для уникнення забруднення є норми та періодичні платежі. Вказано, що можливо передбачити і об'єднання застосування останніх. Серед норм можна виділити «норми якості навколишнього середовища», які приписують шляхом обов'язкових юридичних засобів рівні забруднення та негативних наслідків, що не можуть бути перевищеними у зазначеному середовищі або частині останнього та «норми продукції», які, до прикладу, встановлюють межі щодо рівня забруднювачів або негативних наслідків, що не можуть бути перевищені у складі або випуску продукції, а також «норми процесів», які містять, зокрема «норми експлуатації», що визначають специфікації, які мають бути дотримані в експлуатації стаціонарних установок з метою захисту навколишнього середовища.

У свою чергу періодичний платіж має на меті заохочення забруднювача вживати самому, за найменшу вартість, необхідні для скорочення спричиненого ним забруднення заходи (функція заохочення) та/або примусити його виплатити його частку витрат на колективні заходи, як, наприклад, витрати на очищення (функція перерозподілу). Періодичний платіж має стягуватись відповідно до рівня здійсненого забруднення, на основі відповідної адміністративної процедури.

Аналіз визначальних принципів ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища є тією основою, яка дає змогу надалі провести

<sup>255</sup> Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. Підручник / Під заг. ред. Проф. С. М. Кравченко — Львів: Вид. центр ЛНУ, 2002. — 336 с.

<sup>256</sup> Рекомендація Ради 75/436/Євратом, ЄСВС, ЄЕС «Про розподіл витрат та участь органів державної влади в галузі навколишнього середовища»: [Електронний ресурс]. — Режим доступу. — [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_979](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_979).



дослідження екологічної політики Європейського Союзу, формування якої розпочалось більш, ніж 50 років тому. Дослідження цілого ряду правових актів ЄС дозволяє виділити наступні етапи формування екологічної політики:

- Перший етап (1957–1971 рр.). Цей період характеризується відсутністю у ЄС правової компетенції у сфері охорони природи. Оскільки першочергово «навколишнє середовище» не було виділено Римським договором 1957 р., як сфера загальноєвропейської інтеграції<sup>257</sup>. Згодом у 1967 року було прийнято Директиву про класифікацію, пакування та маркування небезпечних речовин, яка була одним з перших актів Європейського Союзу у сфері навколишнього природного середовища. У цілому, не дивлячись на відсутність загальної політики в даній сфері в зазначений період, інститути ЄС були підготовлені до розширення своєї діяльності в екологічному напрямку.
- Другий етап (1972–1981 рр.). Цьому періоду властивий початок розвитку правового регулювання щодо захисту навколишнього середовища країнами ЄС та поява перших програм дій в цій сфері. Так, у 1973 році було узгоджено першу програму дій у сфері навколишнього середовища, яка ґрунтувалась на результатах Стокгольмської конференції ООН з навколишнього середовища<sup>258</sup> 1972 року. Уже в цій програмі приводився аргумент про те, що економічний розвиток, процвітання та охорона довкілля є взаємозалежними. Стверджувалось, що «охорона навколишнього середовища належить до основних завдань ЄС». У цій програмі вперше в праві ЄС було закріплено, що однією з найважливіших цілей є раціональне використання природних ресурсів. Згодом друга програма дій у сфері навколишнього середовища (1977–1981 рр.)<sup>259</sup> була, по суті, продовженням першої — в тому, що стосується підходу та цілей, однак в ній приводився і ширший перелік проблем, що потребують вирішення. Крім цього, Європейський Союз приєднався до цілого ряду міжнародних конвенцій з охорони навколишнього середовища, зокрема Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані (1979 р.), Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (1979 р.) та ряду інших.

<sup>257</sup> Экологическая политика Евросоюза / Е. В. Матвеева / Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского, 2010, № 6, с. 311–317.

<sup>258</sup> Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>.

<sup>259</sup> Офіційний вісник ЄС C139/1 від 13.06.1977: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC%3A1977%3A139%3ATOC>.

- Третій етап (1982–1991 рр.). Третя та частково четверта програма дій у сфері навколишнього середовища, які були прийняті протягом цього періоду, відображають значну зміну в підході політики. Так, у них проводилося посилення на позитивний досвід першої глобальної стратегії заради «сталого розвитку», сформованої Міжнародним союзом охорони природи в 1980 році. А запобігання утворенню відходів, ефективне використання ресурсів та створення комплексних екологічних технологій увійшли до визначальних цілей цих програм дій у сфері навколишнього середовища<sup>260</sup>. У цей період першорядне значення для ЄС мали питання впровадження системи оцінки можливого впливу на навколишнє природне середовище, моніторингу, розповсюдження екологічної інформації та забезпечення доступу громадськості до неї і, особливо, фінансування природоохоронних заходів<sup>261</sup>.
- Четвертий етап (1992–2002 рр.). У цей час відбувається вдосконалення екологічної політики ЄС. Прийнятою п'ятою програмою дій<sup>262</sup> ЄС у сфері навколишнього середовища було закріплено «Тримати курс на стійкість». Ключовим елементом, окрім іншого було і підтримання постійного доступу до природних ресурсів. У рамках програми увага приділялась і досягненню їх раціонального використання. На цей період припадає перегляд та удосконалення існуючих директив ЄС, наприклад, Директиви щодо якості повітря, також відбулось введення багатьох інструментів екологічної політики, у тому числі Директивою про оцінку наслідків окремих планів для довкілля та Директивою про відповідальність за збитки, завдані довкіллю, варто відзначити і появу нового процедурного законодавства, зокрема Орхуської конвенції 1998 р.
- П'ятий етап (2003–2012 рр.) На цей час припадає запровадження та подальша реалізація шостої програми дій ЄС у сфері навколишнього середовища. Основні досягнення в галузі охорони навколишнього середовища за цей період включають розширення мережі охоронних територій Natura 2000, що охоплюють понад 18 % території ЄС. Проте досі наявний ряд проблем, так зусилля по усуненню залеж-

<sup>260</sup> Екологічні програми дій ЄС: історія розвитку та здобутки: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.sbs-envir.org/images/documents/EU\\_Environmental\\_Programmes\\_fin.pdf](http://www.sbs-envir.org/images/documents/EU_Environmental_Programmes_fin.pdf).

<sup>261</sup> Гусев А. А. Основные направления и этапы формирования экологической политики Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.wpres.ru>.

<sup>262</sup> The Fifth EC Environmental Action Programme: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ec.europa.eu/environment/archives/action-programme/5th.htm>.

ності економічного зростання від збільшення обсягів використання ресурсів, ще не призвели до загального зменшення використання природних ресурсів<sup>263</sup>.

- Шостий етап (2013 р. — до нашого часу). Розпочався 29 листопада 2013 року, коли в Європейському Союзі була затверджена сьома програма дій у сфері навколишнього середовища до 2020 року, заголовок якої «Жити добре в рамках обмеженості ресурсів нашої планети». Аналіз змісту даної програми та проміжних результатів її впровадження буде приведений надалі.

Отже, виділені етапи формування та розвитку екологічної політики ЄС свідчать про те, що їх не рідко асоціюють безпосередньо з правовими актами, які були визначальним складовим елементом впровадження відповідної політики у певний період часу. Саме тому, вважаємо за необхідне проаналізувати основні джерела права Європейського Союзу стосовно використання природних ресурсів задля подальшого виокремлення рекомендацій для впровадження їх в українських реаліях.

Так, основою у контексті права ЄС як такого є, звичайно, Договір про заснування Європейського співтовариства від 1957 року. У розділі XIX якого закріплено, що політика спільноти щодо довкілля сприяє досягненню ряду цілей у тому числі виваженого й раціонального використання природних ресурсів. Крім цього, передбачено необхідність Раді одностайно ухвалити заходи щодо: кількісного регулювання водних ресурсів чи впливу, прямого чи опосередкованого, на доступність цих ресурсів, а також на використання земельних ресурсів.

Важливим правовим актом ЄС є стратегія «Європа–2020» спрямована на заохочення сталого зростання шляхом розвитку більш конкурентоспроможної низьковуглецевої економіки, яка передбачає ефективне, раціональне використання ресурсів. Флагманська ініціатива Стратегії — «Ресурсоефективна Європа» — має на меті підтримання переходу до економіки, яка ефективно використовує всі свої ресурси, повністю відокремлює економічне зростання від споживання ресурсів та енергетики та його впливу на навколишнє середовище, скорочує викиди парникових газів, підвищує конкурентоспроможність завдяки ефективності та інноваціям, заохочує зміцнення енергетичної та ресурсної безпеки, зокрема за допомогою загального скорочення споживання ресурсів. Дорожня карта до вищезгаданої Стратегії та Дорожня карта переходу до конкурентоспро-

<sup>263</sup> The Sixth Environment Action Programme of the European Community 2002–2012: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ec.europa.eu/environment/archives/eap/index.htm>.

можної низьковуглецевої економіки<sup>264</sup> — ключові складові вищезгаданої ініціативи, які утворюють основу для майбутніх дій щодо досягнення цих цілей та повинні підтримуватися обміном найкращої практики між державами-членами Союзу.

Дорожня карта переходу до ресурсоефективності у Європі<sup>265</sup> була затверджена у вересні 2011 року. Вона пропонує конкретні способи підвищення ефективності використання ресурсів і відокремити процес економічного зростання від використання ресурсів та його вплив на навколишнє середовище. Вказана Дорожня карта є основою, яка викладає бачення структурних і технологічних змін, необхідних для впровадження до 2050 року, при цьому певні зі змін повинні бути реалізовані до 2020 року. Ці етапи ілюструють, що необхідно зробити, щоб Європа стала на шлях ресурсоефективного і стійкого зростання.

Основні засоби досягнення ресурсоефективності згідно вищевказаної Дорожньої карти:

- Біорізноманіття. У цьому напрямку Єврокомісія повинна значно активізувати свої зусилля щодо включенню захисту біорізноманіття та екосистемних дій в інші напрямки політики Європейського Союзу з особливим наголосом на сільське господарство і рибальство.
- Держави-члени разом з Єврокомісією зобов'язані здійснювати роботу стосовно досягнення цілей Стратегії у сфері біорізноманіття шляхом інтеграції цінності екосистемних послуг у процесі розробки політики.
- Вода. Єврокомісії необхідно спрямувати свою діяльність на забезпечення подальшого включення тематики ресурсів для збереження води в Європі, здійснення оцінки і підготовка пропозицій стосовно цільових показників ефективності води і заходів підвищення ефективності використання водних ресурсів (наприклад, смарт вимірювання, обов'язкові вимоги до води з використанням відповідних пристроїв, керівні правила для повторного використання води, зниження витоків у водній інфраструктурі, економія води у цілях зрошення, і т.д.), впровадження більш ефективного управління попитом за допомогою економічних інструментів (ціноутворення, розподілу води).

<sup>264</sup> A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:en:PDF>.

<sup>265</sup> Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions / Roadmap to a Resource Efficient Europe: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0571>.

- У свою чергу держави-члени повинні встановити цільові показники підвищення ефективності використання води станом на 2020 рік на рівні річкового басейну, з відповідними додатковими заходами, на основі загальної методології ЄС, яка бере до уваги різні ситуації по секторах економіки та географічних регіонів.
- Повітря. Єврокомісія зобов'язується розробити вдосконалену стратегію, дивлячись за рамки 2020 року, здійснити оцінку масштабів використання якості повітря і норм викидів, а також подальших заходів зі скорочення викидів з основних джерел, крім цього, забезпечити підтримку реалізації існуючих заходів, щоб допомогти вирішити проблеми, що залишаються стосовно якості повітря.
- Натомість держави-члени повинні пришвидшити впровадження відповідних норм права ЄС стосовно якості повітря.
- Земля і ґрунт. Єврокомісія повинна забезпечити подальший розвиток наукових знань стосовно ефективності землекористування, виділити кращу практику держав-членів з питань землекористування, запровадити зміни непрямого землекористування в результаті насамперед використання поновлюваних джерел енергії і аналіз ефективності використання ресурсів з огляду на Директиву з оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС).
- У свою чергу, держави-члени зобов'язані забезпечити покращення інтеграції прямого і непрямого землекористування та його впливу на навколишнє середовище в процесі прийняття рішень, крім цього, обмеження вилучення земель і ґрунтів, ущільнення в максимально можливій мірі, а також здійснювати заходи, необхідні для зниження ерозії і збільшення органічної речовини в ґрунті.
- Морські ресурси. У контексті останніх пропозицій Єврокомісії з реформи спільної політики в галузі рибальства, діяльність Єврокомісії спрямовуватиметься на забезпечення сталого управління рибними ресурсами, висунення додаткових пропозицій щодо поетапної відмови від всіх субсидій в секторі рибальства, які можуть бути шкідливими для навколишнього середовища та підтримка сталого використання морських ресурсів, а також підтримка держав-членів у розробці заходів для досягнення належного екологічного стану в морських водах до 2020 року і створення великої мережі охоронюваних територій.
- Держави-члени повинні забезпечити реалізацію морської стратегії Рамкової директиви та визначити морські охоронювані райони.

Також у цій Дорожній карті<sup>266</sup> містяться шляхи досягнення сталого використання природних ресурсів, до них належить враховування ефективності використання ресурсів в Європейському семестрі, приділяючи особливу увагу пріоритетам сталого зростання; об'єднання представників бізнесу, громадських організацій, вчених, місцеві та національні органи влади задля дослідження проблеми і подальших рекомендацій у сфері стійкого зростання ресурсоефективності. Крім того, до них відносять і запуск Комісією «Європейської платформи ефективного використання ресурсів» та дослідження ефективності використання ресурсів в оцінках впливу майбутніх політичних пропозицій. Державам-членам необхідно розробити або зміцнити існуючі стратегії підвищення ефективності національного ресурсу, і включення їх в національну політику для зростання робочих місць, звітування стосовно їх просування у плані ефективності використання ресурсів в рамках своїх національних програм реформ.

Наступним важливим джерелом права Європейського Союзу у контексті правового регулювання сталого використання природних ресурсів є Сьома програма дій у сфері охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре в рамках обмеженості ресурсів нашої планети»<sup>267</sup>, затверджена рішенням № 1386/2013/EU Європейського парламенту та Ради від 20 листопада 2013 року. Головний тезис якої: «У 2050 році ми живемо добре і не виходячи за межі екологічних можливостей планети. Опорою нашого добробуту та здорового довкілля є інноваційна економіка «замкненого циклу», яка не витрачає нічого марно, коли природні ресурси використовуються у сталий спосіб, коли біорізноманіття захищається, цінується та відновлюється таким чином, щоб підсилити витривалість нашого суспільства. Наш низьковуглецевий прогрес вже давно не залежить від споживання ресурсів; він є взірцем безпечного та стійкого суспільного розвитку для усього світу».

Однією з пріоритетних цілей цієї програми є перетворення Союзу на ресурсоефективну, «зелену» та конкурентоспроможну низьковуглецеву економіку. Для того, щоб відбулось це перетворення передбачено досягнення до 2020 року наступних результатів, що стосуються використання природних ресурсів, а саме: значне зменшення впливу всіх основних

<sup>266</sup> Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions / Roadmap to a Resource Efficient Europe: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0571>.

<sup>267</sup> General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet': [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1386>.

секторів економіки Союзу на навколишнє середовище, підвищення ресурсоефективності, запровадження методики порівняльного аналізу та вимірювання, встановлення ринкових та політичних стимулів із сприянням комерційним інвестиціям у ресурсоефективність, стимулювання «зеленого» зростання за допомогою заходів із сприяння інноваційній діяльності, а також попередження або значне зменшення дефіциту води у Союзі.

Засобами досягнення цих запланованих результатів є, зокрема стимулювання дослідницько-інноваційної роботи у державному та приватному секторах, потрібної для розроблення і запровадження інноваційних технологій, систем і бізнесових моделей, які прискорять перехід до низьковуглецевої, ресурсоефективної, безпечної та сталої економіки й зменшать витрати на здійснення цього переходу; введення показників і встановлення реалістичних та досяжних цілей щодо ресурсоефективності. Крім цього, це і розроблення методик вимірювання та порівняльного аналізу ресурсоефективності використання землі, вуглецю, води та матеріалів, а також оцінювання доречності включення випереджувального показника і випереджувальної цілі у Європейський семестр. Передбачено підвищення ефективності водокористування шляхом встановлення і моніторингу цілей на рівні річкових басейнів на основі спільної методики формування цілей щодо ефективності водокористування, яка має бути розроблена в рамках Загальної стратегії впровадження, і з застосуванням ринкових механізмів, як-от встановлення ціни на воду, передбачених у статті 9 Рамкової водної директиви, а також, де доречно, інших ринкових заходів.

У контексті аналізованого вище принципу «забруднювач платить» важливо таке: у Сьомій програмі дій ЄС у сфері навколишнього середовища Європейському Союзу та його державам-членам необхідно створити належні умови для забезпечення усунення зовнішніх екологічних наслідків економічної діяльності, зокрема забезпечивши надіслання правильних ринкових сигналів приватному сектору, з належним урахуванням негативного соціального впливу. Це означає більш системне застосування принципу «забруднювач платить», зокрема шляхом поетапної відмови від екологічно шкідливих субсидій на рівні Союзу та держав-членів, спрямованої Комісією, використання орієнтованого на дії підходу, зокрема за допомогою Європейського семестру, та розгляд питання про вжиття фіскальних заходів на підтримку сталого використання ресурсів, наприклад, перенесення податкового навантаження від робочої сили на забруднення. Крім цього, Рамковою Водною Директивою передбачено правову основу для стягнення екологічних та фінансових коштів за використання води.

Глобальні завдання щодо біорізноманіття<sup>268</sup>, встановлені у Конвенції про охорону біологічного різноманіття, необхідно виконати як основу для припинення втрати біорізноманіття у світовому масштабі та змінення цієї тенденції на зворотну. Відповідно до Стратегічного плану щодо біорізноманіття на 2011–2020 р. Європейський Союз зробить свій посильний внесок у цю роботу, зокрема щодо подвоєння загальних потоків міжнародних ресурсів, пов'язаних із біорізноманіттям, до країн, що розвивається, і принаймні підтримуватиме цей рівень до 2020 року, як визначено у попередніх цілях, погоджених у контексті стратегії мобілізації ресурсів за Конвенцією про охорону біологічного різноманіття.

Цим ж Стратегічним планом щодо біорізноманіття затверджено ряд цілей, які планується досягти. У контексті використання природних ресурсів нам важлива є ціль забезпечення більш стійкого сільського та лісового господарства, для досягнення якої планується серед іншого заохочувати власників лісів для захисту і підвищення біорізноманіття лісів, інтеграція заходів по збереженню біорізноманіття, таких як запобігання пожежам та збереження дикої природи районів в плани управління лісовим господарством, а також сприяння розвитку сільських районів для потреб біорізноманіття та розробити інструменти, щоб допомогти фермерам та лісівникам спільно працювати в напрямку збереження біорізноманіття. У контексті лісових ресурсів слід зазначити, що 19 травня 2014 року Європейська комісія прийняла нову Лісову стратегію ЄС<sup>269</sup>. Вона спрямована на зупинення скорочення лісових площ і забезпечення сталого лісокористування.

Також однією з цілей вищевказаного Стратегічного плану є зробити рибальство більш стійкими і моря здоровішими. Для виконання поставленого передбачається здійснення політики в області рибальства на основі наукових принципів, консультацій, з метою забезпечення стабільності для відновлення і збереження рибних запасів до стійкого рівня. Крім цього, знизити вплив рибальства шляхом поступового позбавлення від викиду риби і адаптувати промислову діяльність, яка бере участь в альтернативних видах діяльності таких як еко-туризму до моніторингу морського біорізноманіття, а також боротьби з морським сміттям.

Стосовно оцінки проміжних результатів Стратегічного плану щодо біорізноманіття на 2011–2020 рік варто зазначити, що є прийнята резолюція Європейського парламенту від 2 лютого 2016 року з середньострокового

<sup>268</sup> КБР, Стратегічний план щодо біорізноманіття на 2011–2020 р.: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.menr.gov.ua/docs/protection6/vykonannya/convencia/CBD\\_Strateg\\_plan\\_bioriznomanittya\\_2011\\_2020.doc](http://www.menr.gov.ua/docs/protection6/vykonannya/convencia/CBD_Strateg_plan_bioriznomanittya_2011_2020.doc).

<sup>269</sup> New EU Forest strategy: conclusions adopted by the Council: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/agricult/142685.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/agricult/142685.pdf).



огляду Стратегії<sup>270</sup>. У ній містяться і загальні зауваження, і конкретний аналіз виконаних завдань, необхідних для досягнення поставлених цілей з відповідними пропозиціями. Так, Комісія звертає увагу на те, що необхідно більш ефективно використовувати наявні ресурси і більш цілеспрямованим чином розробити конкретні критерії для фонду фінансування, яке має гарантувати, що проекти забезпечують відповідні, позитивні і з наукової точки зору відчутні результати для біорізноманіття. Крім цього, вона закликає Комісію сприяти сталому управлінню лісами в світі шляхом забезпечення екологічних процесів і біологічного різноманіття та продуктивності лісів, а також з дотриманням прав корінних народів з підтримки лісових ресурсів. Більше того, заборонити знищення природних лісів задля захисту зникаючих видів і заборонити використання токсичних пестицидів і посадки генетично модифікованих дерев.

Що ж стосується ефективності використання ресурсів у водному господарстві, то це розглядатиметься як пріоритет у сприянні забезпечення належного стану водних ресурсів. Навіть попри те, що засухи та дефіцит води вражають дедалі більшу частину території Європи, за оцінками, 20–40 % наявних у Європі водних ресурсів досі марнується, наприклад, через витоки у системі розподілу чи недостатнього освоєння технологій ефективного використання води. Виходячи з наявних моделей, у Союзі досі існує широкий простір для підвищення ефективності водокористування. Більше того, зростання попиту та вплив зміни клімату, як очікується, значно посилять навантаження на водні ресурси Європи.

На цьому тлі Союз та його члени повинні вживати заходів для забезпечення до 2020 року доступу громадян до чистої води і врахування у водокористуванні встановлених лімітів наявних відновлюваних водних ресурсів із метою підтримання, досягнення чи підвищення належного стану водних ресурсів згідно з Рамковою водною директивою<sup>271</sup>, зокрема шляхом підвищення ефективності водокористування за допомогою ринкових механізмів, як-от встановлення ціни на воду, яка відображає справжню цінність води, а також за допомогою інших засобів, наприклад, просвіти та інформаційно-пропагандистської роботи.

Крім цього, визначено, що сектори, які є найбільшими споживачами води, наприклад, енергетика і сільське господарство, слід заохочувати до

<sup>270</sup> European Parliament resolution of 2 February 2016 on the mid-term review of the EU's Biodiversity Strategy : [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-034&format=XML&language=EN>.

<sup>271</sup> A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources / COM (2012) 673.: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012DC0673>.

надання пріоритету найбільш ресурсоефективному використанню води. Передбачається, що прогресу сприятимуть прискорена демонстрація та запровадження інноваційних технологій, систем і бізнесових моделей на основі Стратегічного плану реалізації Європейського інноваційного партнерства з водних ресурсів.

На нашу думку, слід також приділити увагу і Директиві про промислові викиди<sup>272</sup>. У ній передбачається, що запровадження у промисловості «найкращих наявних технологій» забезпечить поліпшення моделей використання ресурсів і скорочення викидів на більш ніж 50 тис. великих промислових установках у Європейському Союзі, що стане значним внеском у стимулювання розвитку інноваційних технологій, екологізацію економіки та зменшення витрат промисловості у більш довгостроковій перспективі. Цю динаміку може ще більше заохочувати запровадження у промисловості систем екологічного менеджменту, наприклад, EMAS<sup>273</sup>.

Загалом, через 40 років після Першої програми дій ЄС у сфері навколишнього середовища та при наявності великої кількості відповідних законодавчих актів — у Європейському Союзі існують подібні або й ідентичні проблеми: зростаюче споживання та використання природних ресурсів переважили екологічний технологічний прогрес. Добре відомі екологічні проблеми, пов'язані з все більшим використанням природних ресурсів, скороченням біорізноманіття, руйнуванням природних середовищ існування (оселищ) та довгостроковим забрудненням довкілля, продовжують своє існування та навіть досить часто збільшуються в масштабах<sup>274</sup>.

Отже, проведене дослідження правового регулювання використання природних ресурсів у Європейському Союзі свідчить про те, що питання сталого природокористування, збереження біорізноманіття для наступних поколінь та переорієнтація з невідновлюваних природних ресурсів на відновлювані стоять на порядку денному європарламентарів. ЄС виступає відкритим прихильником охорони навколишнього природного серед-

<sup>272</sup> Директива 2010/75/EU Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 р. про промислові викиди (комплексне запобігання та контроль забруднення) (OJ L 334, 17.12.2010, р. 17) : [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://sae.gov.ua/sites/default/files/UKR\\_Directive\\_27\\_2012\\_2.doc](http://sae.gov.ua/sites/default/files/UKR_Directive_27_2012_2.doc).

<sup>273</sup> Regulation (EC) No 1221/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the voluntary participation by organisations in a Community eco-management and audit scheme (EMAS), repealing Regulation (EC) No 761/2001 and Commission Decisions 2001/681/EC and 2006/193/EC: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:342:0001:0045:BG:PDF>.

<sup>274</sup> EU Environmental Policy Handbook (EEB) / Hey C. // Brussels. — 2005. — P. 18–30.

овища, що і засвідчує запровадження та поступова реалізації відповідної екологічної політики.

Здійснений аналіз правового регулювання використання природних ресурсів за правом Європейського Союзу, приводить до думки, що характерною особливістю права ЄС є наявність у ньому комплексу основних принципів, під якими розуміються узагальнені норми, що відображають характерні риси, а також головний зміст права ЄС та мають вищу юридичну силу. Вказані принципи виступають тією основною, на якій і побудоване усе законодавство Європейського Союзу.

Так, станом на сьогодні екологічна політика ЄС ґрунтується і на загально-визнаних принципах міжнародного екологічного, і тих, які є спеціальними і викладені, зокрема, у Договорі про створення Європейського співтовариства. До перших прийнято відносити принцип поваги до державного суверенітету, невтручання у внутрішні справи інших держав, принцип добровільного виконання міжнародних зобов'язань, мирного вирішення спорів та ряд інших. У свою чергу, до спеціальних слід віднести принципи сталого розвитку, перестороги, превентивних дій, виправлення шкоди, завданої довкіллю, насамперед усуваючи її джерела та принцип за яким забруднювач платить тощо.

Проаналізовані договори, конвенції, стратегічні плани, директиви та цілий ряд інших правових документів свідчать про те, що саме вони безпосередньо прийняті для регулювання політики Європейського Союзу у сфері використання природних ресурсів. Важливо і те, що усі вони пронизані вказаними вище принципами, які становлять основу правового регулювання ЄС. Варто зазначити, що, окрім цього, Європейський Союз є учасником багатьох міжнародних природоохоронних угод, зокрема Європейській конвенції щодо захисту дикої природи, Конвенції про трансграничне забруднення повітря та Конвенції про біологічне різноманіття.

У процесі дослідження цієї теми було виокремлено шість етапів ведення політики Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього природного середовища. Аналіз кожного з цих періодів дозволяє відобразити певного роду «еволюцію» правового регулювання у заданій сфері. Фактично зараз екологічне законодавство ЄС є консолідоване стосовно більшості елементів навколишнього середовища, за винятком ґрунтів. Однак проблеми у сфері використання природних ресурсів залишаються актуальними, зокрема, через той факт, що приєднання до програми дій ЄС у сфері навколишнього середовища не гарантує, що держава-член насправді прагне дотримуватися її цілей, така ж ситуація із конкретними прийнятими директивами Європейського Союзу.

Європейський Союз, безсумнівно, є ключовим гравцем на континенті, який спрямовує свою політику на захист довкілля та раціонального

використання природних ресурсів. У цьому контексті відіграє важливу роль те, щоб кожна з двадцяти восьми держав-учасників ЄС виконувала прийняті на себе зобов'язання, оскільки при відсутності скоординованих спільних дій досягнення зазначених цілей є неможливим. Саме тому, нашій державі, яка стала на європейських шлях розвитку у цьому процесі необхідно не лише апроксимувати національне екологічне законодавство у відповідності до права ЄС, а і реально виконувати взяті на себе зобов'язання.

Зокрема, вважаємо за необхідне вітчизняному законодавцю при впровадженні правового регулювання та визначенні основних аспектів політики у сфері використання природних ресурсів врахувати необхідність вироблення єдиного і скоординованого підходу до планування розвитку держави для забезпечення того, щоб цей розвиток відповідав потребам охорони і покращення навколишнього середовища на благо з метою забезпечення більш раціонального управління ресурсами і покращення таким чином довкілля.

Переконані, що Україні потрібно взяти за приклад курс Європейського Союзу на ресурсоефективну економіку, що має на меті підтримання переходу до економіки, яка ефективно використовує всі свої ресурси, повністю відокремлює економічне зростання від споживання ресурсів та енергетики та його впливу на навколишнє середовище, скорочує викиди парникових газів, підвищує конкурентоспроможність завдяки ефективності та інноваціям, заохочує зміцнення енергетичної та ресурсної безпеки, зокрема за допомогою загального скорочення споживання ресурсів.

Розраховуємо на те, що проведений аналіз особливостей правового регулювання використання природних ресурсів за правом ЄС і сформовані пропозиції у разі їхнього врахування допоможе нашій державі покращити формування та впровадження політики у сфері охорони довкілля, що, у свою чергу, у значній мірі сприятиме Україні у наблизенні до стратегічно важливого членства у Європейському Союзі.

*Список використаної літератури*

1. A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources / COM (2012) 673.: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012DC0673>.
2. A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:en:PDF>.
3. Communication from the Commission on the precautionary principle — COM/2000/0001 final: [Електронний ресурс]. — Режим доступу. — <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52000DC0001>.
4. Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions / Roadmap to a Resource Efficient Europe: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0571>.
5. Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions / Roadmap to a Resource Efficient Europe: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0571>.
6. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>.
7. European Parliament resolution of 2 February 2016 on the mid-term review of the EU's Biodiversity Strategy : [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-034&format=XML&language=EN>.
8. General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet': [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1386>.
9. New EU Forest strategy: conclusions adopted by the Council: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/agricult/142685.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/agricult/142685.pdf).
10. Principles of international environmental law / Philippe Sands. — 2<sup>nd</sup> ed. p. cm.
11. The Fifth EC Environmental Action Programme: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ec.europa.eu/environment/archives/action-programme/5th.htm>.
12. The Sixth Environment Action Programme of the European Community 2002–2012: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ec.europa.eu/environment/archives/eap/index.htm>.
13. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. Підручник / Під заг. ред. Проф. С. М. Кравченко — Львів: Вид. центр ЛНУ, 2002. — 336 с.
14. Всесвітня Хартія природи: [Електронний ресурс]. — Режим доступу. — [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_453](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_453).

15. Гусев А. А. Основные направления и этапы формирования экологической политики Европейского Союза [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.wpres.ru>.
16. Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды: [Электронный ресурс]. — Режим доступа. — [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declarathenv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml).
17. Директива 2010/75/EU Европейского Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 р. про промислові викиди (комплексне запобігання та контроль забруднення) (OJ L 334, 17.12.2010, р. 17) : [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://saee.gov.ua/sites/default/files/UKR\\_Directive\\_27\\_2012\\_2.doc](http://saee.gov.ua/sites/default/files/UKR_Directive_27_2012_2.doc).
18. Договір про заснування Європейської Спільноти: [Электронный ресурс]. — Режим доступа. — [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_017).
19. Доклад о человеческом развитии 2011. Устойчивое развитие и равенство возможностей : лучшее будущее для всех // ПРООН ; пер. с англ. — М. : Весь Мир, 2011. — 188 с.
20. Екологічні програми дій ЄС: історія розвитку та здобутки: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.sbs-envir.org/images/documents/EU\\_Environmental\\_Programmes\\_fin.pdf](http://www.sbs-envir.org/images/documents/EU_Environmental_Programmes_fin.pdf).
21. Європейське право навколишнього середовища. Навчальний посібник / За ред. Микієвич М. М., Андрусевич Н. І., Будякова Т. О. Львів, 2004. — 256 с.
22. КБР, Стратегічний план щодо біорізноманіття на 2011–2020 р.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.menr.gov.ua/docs/protection6/vykonannya/convencia/CBD\\_Strateg\\_plan\\_bioriznomanittya\\_2011\\_2020.doc](http://www.menr.gov.ua/docs/protection6/vykonannya/convencia/CBD_Strateg_plan_bioriznomanittya_2011_2020.doc).
23. Офіційний вісник ЄС C139/1 від 13.06.1977: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC%3A1977%3A139%3AТОС>.
24. Право Європейського Союзу. Особлива частина: навч. Посібн. / за ред. М. Р. Аракеяна, О. К. Вишнякова. — К: Істина, 2010. — 528 с.
25. Рекомендація Ради 75/436/Євратом, ЄСВС, ЄЕС «Про розподіл витрат та участь органів державної влади в галузі навколишнього середовища» : [Электронный ресурс]. — Режим доступа. — [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_979](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_979).
26. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию: [Электронный ресурс]. — Режим доступа. — [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml).
27. Экологическая политика Евросоюза / Е. В. Матвеева / Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского, 2010, № 6, с. 311–317.

# Післямова

## «Стале управління природними ресурсами — об'єкт дослідження LRG»

Активна діяльність локального осередку ELSA у Львові у сфері правової охорони навколишнього природного середовища, яка була започаткована успішно проведеним у 2016 році Всеукраїнським конкурсом есе з екологічного права на тему «Юридичні способи захисту екологічних прав громадян», продовжилася ініціативою створення правової дослідницької групи (Legal Research Group — LRG) «Еколого-правові аспекти сталого управління природними ресурсами».

Для участі в проєкті було відібрано десять конкурсантів, котрі під керівництвом викладачів кафедри соціального права Львівського національного університету імені Івана Франка та юрисконсультів Міжнародної благодійної організації «Екологія Право Людина» виконували еколого-правове дослідження окремих напрямів та об'єктів сталого природокористування і за національним законодавством, і за правом Європейського Союзу.

Загалом колектив LRG склали десять студентів 3 та 4 курсів денної форми навчання Львівського національного університету імені Івана Франка, а також вісім консультантів МБО «Екологія – Право – Людина» та два керівники навчального курсу «Екологічне право» на юридичному факультеті Львівського національного університету імені Івана Франка. У рамках проєкту було проведено низку зустрічей та обговорень щодо концепції та процесу виконання наукового завдання, що стало запорукою відмінного результату, котрий знайшов своє відображення у цьому друкованому виданні.

Студентські роботи учасників LRG «Еколого-правові аспекти сталого управління природними ресурсами» згруповані у три розділи:

1. Правовий режим окремих категорій земель.
2. Правова охорона природних ресурсів в Україні.
3. Еколого-правові аспекти використання природних ресурсів в Україні та ЄС.

У кожній роботі автори обґрунтовують актуальність дослідження, аналізують нормативно-правове забезпечення та практику застосування природноресурсових норм, визначають недоліки правового регулювання та пропонують шляхи вдосконалення національного екологічного законодав-

ства з врахуванням прогресивного міжнародно-правового врегулювання та закордонного досвіду у досліджуваній сфері.

Проведене дослідження має високий науково-теоретичний рівень та практичне значення і може бути використане у навчальному процесі, а також слугуватиме орієнтиром у правотворчій діяльності.

*Марія Ващишин,  
науковий керівник проекту  
кандидат юридичних наук зі спеціальності:  
12.00.06 — земельне право; аграрне право;  
екологічне право; природоресурсне право;  
доцент кафедри соціального права  
Львівського національного університету  
імені Івана Франка*









*Навчальне видання*

ЗБІРНИК ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДІЯЛЬНОСТІ  
LEGAL RESEARCH GROUP З ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА НА ТЕМУ

**«Еколого-правові аспекти сталого  
управління природними ресурсами»**

Комп'ютерна верстка *Василини Модної*  
За загальною редакцією *Олени Кравченко*

Підписано до друку 09.03.2017 р. Формат 66\*98/16.  
Гарнітура Minion Pro. Папір офсетний. Офсетний друк.  
Ум. друк. арк. 12,85. Обл.-вид. арк. 13,32.  
Наклад 500 прим. Зам. № 2157.

Друк «Компанія «Манускрипт»»  
вул. Руська, 16/3, м. Львів, 79008  
тел./факс: (032) 235-52-20, тел./факс: (032) 235-51-40.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції серія ДК № 3628 від 19. 11. 2009 р.