

ISSN 2413-7189

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМ. В. М. КОРЕЦЬКОГО  
ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВЧИХ ПЕРЕДБАЧЕНЬ І ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ  
ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ «МІЖНАРОДНА ЕКОЛОГІЧНА АКАДЕМІЯ»

# ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

науково-практичний журнал

Випуск 2



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2020

## РЕДАКЦІЙНА РАДА

**Гетьман А.П.**, доктор юридичних наук, професор, лауреат Державної премії, заслужений діяч науки та техніки України, ректор Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, академік Національної академії правових наук України.

**Горбань А.В.**, кандидат історичних наук, доцент, Голова Вченої Ради, Перший проректор Державного університету інфраструктури і технологій.

**Костицький В.В.**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри теорії права і держави Київського національного університету ім. Тараса Шевченка, заслужений юрист України, академік Національної академії правових наук України, президент ГО «Міжнародна екологічна академія» (*шеф-редактор*).

**Фоменко А.С.**, кандидат юридичних наук, ректор Дніпропетровського університету внутрішніх справ.

**Шемшученко Ю.С.**, доктор юридичних наук, професор, директор Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, академік Академії наук України та Національної академії правових наук України.

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

**Анісімова А.В.**, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри екологічного права Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого.

**Балюк Г.І.**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри екологічного права юридичного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка.

**Бобровник С.В.**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри теорії права та держави Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

**Васюта С.І.**, доктор філософських наук, професор, професор Краківського педагогічного університету імені Комісії народної освіти (Польща).

**Гжегож Кравець**, доктор, професор Педагогічного університету у Кракові (Польща).

**Грицай І.О.**, доктор юридичних наук, доцент, заступник голови Дніпропетровської облдержадміністрації.

**Дідич Т.О.**, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри теорії права та держави юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

**Єрмоленко В.М.**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В.З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України (*головний редактор*).

**Захарченко П.П.**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри історії та теорії права і держави юридичного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка.

**Кобецька Н.Р.**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри трудового, екологічного та аграрного права Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника.

**Коваленко Т.О.**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри аграрного та земельного права юридичного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка.

**Краснова М.В.**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри екологічного права юридичного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка.

**Краснова Ю.А.**, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права ім. академіка В.З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України.

**Кулинич П.Ф.**, доктор юридичних наук, професор, завідувач сектору проблем аграрного та земельного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії правових наук України, член-кореспондент Національної академії правових наук України.

**Кушнір С.М.**, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного та трудового права, проректор з адміністративно-господарської роботи Запорізького національного університету.

**Наливайко Л.Р.**, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, проректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

**Сидор В.Д.**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Київського інституту інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія».

**Харитоновна Т.С.**, доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія».

*Редакція журналу не завжди поділяє позиції авторів з приводу висловлюваних проблем і не несе відповідальності за зміст авторських публікацій.*

*Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.*

**Журнал рекомендовано до друку Рішенням Вченої ради Інституту законодавчих передбачень і правової експертизи (протокол № 4 від 29 липня 2020 р.).**

На підставі Наказу Міністерства освіти і науки України № 886 від 02.07.2020 р. (додаток 4) збірник включено до Переліку наукових фахових видань України категорії «Б» у галузі юридичних наук (081 «Право»).

© Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України, 2020

© Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи, 2020

© Громадська організація «Міжнародна екологічна академія», 2020

ISSN 2413-7189

V.M. KORETSKY INSTITUTE OF STATE AND LAW  
INSTITUTE OF LEGISLATIVE PREDICTIONS AND LEGAL EXPERTISE  
NON-GOVERNMENTAL ORGANISATION "INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL ACADEMY"

# ENVIRONMENTAL LAW

scientific and practical journal

Issue 2



Publishing House  
"Helvetica"  
2020

## EDITORIAL COUNCIL

**Hetman A.P.**, Doctor of Law, Professor, Laureate of the State Prize, Honored Figure of Science and Technology of Ukraine, Rector of Yaroslav Mudryi National Law University, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine.

**Horban A.V.**, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Head of the Academic Board, First Vice Rector, State University of Infrastructure and Technologies.

**Kostytskyi V.V.**, Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of State and Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Honored Lawyer of Ukraine, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, President of NGO “International Environmental Academy” (*Managing Editor*).

**Fomenko A.Ye.**, Candidate of Juridical Sciences, Rector of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs.

**Shemshuchenko Yu.S.**, Doctor of Law, Professor, Director of V.M. Koretsky Institute of State and Law of the NAS of Ukraine, Academician of the Academy of Sciences of Ukraine and National Academy of Legal Sciences of Ukraine.

## EDITORIAL BOARD

**Anisimova A.V.**, PhD in Law, Associate Professor, Senior Lecturer at the Department of Environmental Law of Yaroslav Mudryi National Law University.

**Baliuk H.I.**, Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of Environmental Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv.

**Bobrovnyk S.V.**, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Theory of Law and State, Taras Shevchenko National University of Kyiv.

**Vasiuta S.I.**, Doctor of Philosophy, Professor, Professor of Pedagogical University of Krakow (Poland).

**Dr. Grzegorz Krawiec**, Professor at the Pedagogical University in Krakow, Krakow, Poland

**Hrytsai I.O.**, Doctor of Law, Associate Professor, Deputy Head of Dnipropetrovsk Regional State Administration.

**Didych T.O.**, Doctor of Law, Associate Professor, Professor at the Department of History and Theory of Law and State of the Faculty of Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv.

**Yermolenko V.M.**, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Agrarian, Land and Environmental Law named after V.Z. Ianchuk of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine (*Editor-in-Chief*).

**Zakharchenko P.P.**, Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of History and Theory of Law and State of the Faculty of Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv.

**Kobetska N.R.**, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Labor, Environmental and Agrarian Law of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University.

**Kovalenko T.O.**, Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of Agrarian and Land of the Faculty of Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv.

**Krasnova M.V.**, Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of Environmental Law of the Faculty of Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv.

**Krasnova Yu.A.**, Doctor of Law, Associate Professor, Senior Lecturer at the Department of Agrarian, Land and Environmental Law named after V.Z. Ianchuk of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine.

**Kulynych P.F.**, Doctor of Law, Professor, Head of the Sector of Agrarian and Land Law of V.M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine.

**Kushnir S.M.**, Doctor of Law, Associate Professor, Professor at the Department of Constitutional and Labor Law, Vice Rector for Administration Affairs, Zaporizhzhia National University.

**Nalyvaiko L.R.**, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Vice Rector of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs.

**Sydor V.D.**, Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of Constitutional, Administrative and International Law of Kyiv Institute of Intellectual Property and Law of the National University “Odesa Law Academy”.

**Kharytonova T.Ie.**, Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Agrarian, Land and Environmental Law of the National University “Odesa Law Academy”.

*The Editorial Board may not share the authors' opinion and assumes no responsibility for the content of manuscripts.*

*The articles were checked for plagiarism using the software StrikePlagiarism.com developed by the Polish company Plagiat.pl.*

**The journal is recommended for printing by the Academic Council of the Institute of Legislative Predictions and Legal Expertise (Protocol № 4 dated July 29, 2020).**

Based on the Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine No. 886 of 02.07.2020 (Annex 4) the journal is included in the List of scientific professional publications of Ukraine of category “B” in the field of legal sciences (081 “Law”).

© V.M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, 2020

© Institute of Legislative Predictions and Legal Expertise, 2020

ISSN 2413-7189

© Non-Governmental Organisation “International Environmental Academy”, 2020

## ЗМІСТ

<b>Анісімова Г.В., Донець О.В.</b> Екосистемний підхід до відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів як основа сучасного концепту формування національної екологічної політики.....	7
<b>Лозо О.В., Копиця Є.М.</b> Актуальні питання розвитку органічного виробництва: еколого-правовий аспект.....	14
<b>Суєтнов Є.П.</b> Екосистемний підхід як основа Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат.....	21
<b>Шеховцов В.В.</b> Правове забезпечення спеціального використання тваринного світу в Україні.....	27
<b>Данилюк Л.Р.</b> Екологічне інформаційне забезпечення в Україні: поняття та шляхи здійснення.....	32
<b>Kostytsky V.V.</b> The modern problems of theory ecological law.....	38
<b>Краснова Ю.А., Щиглов Є.О.</b> Особливості правового регулювання обліку об'єктів, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища в Україні.....	42
<b>Мачуська І.Б.</b> Контрольно-наглядова діяльність у сфері надрокористування на сучасному етапі розвитку незалежної України.....	51
<b>Попова А.О.</b> Правова охорона земель від забруднення небезпечними речовинами у країнах Балтійського регіону та Кавказу.....	56
<b>Савченко С.В.</b> Права суб'єктів щодо використання земель для дачного будівництва.....	61

## CONTENTS

<b>Anisimova H.V., Donets O.V.</b> Ecosystem approach to restoration (reproduction) of natural resources and complexes as the basis of the modern concept of national environmental policy.....	7
<b>Lozo O.V., Kopytsia Ye.M.</b> Current issues of organic production development: environmental and legal aspect.....	14
<b>Suietnov Ye.P.</b> Ecosystem approach as the basis of the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians.....	21
<b>Shekhovtsov V.V.</b> Legal enforcement of special use of wildlife in Ukraine.....	27
<b>Danyiuk L.R.</b> Environmental information provision in Ukraine: concept and ways of realization.....	32
<b>Kostytsky V.V.</b> The modern problems of theory ecological law.....	38
<b>Krasnova Yu.A., Schyhlov Ye.O.</b> Peculiarities of legal regulation of accounting of objects that harmfully affect the state of the environment in Ukraine.....	42
<b>Machuska I.B.</b> Control and supervision activities in the field of sub-use at the current stage of development of independent Ukraine.....	51
<b>Popova A.O.</b> The legal protection of land that has been polluted by hazardous substances in the countries of the Baltic regions and the Caucasus.....	56
<b>Savchenko S.V.</b> Entity rights for the use of land for country construction.....	61

УДК 349.6(477):574.4-027.36

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.2.1>

**Анісімова Г.В.,**

доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри екологічного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
ORCID: 0000-0003-0579-7007

**Донець О.В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри екологічного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
ORCID: 0000-0001-7716-4933

## **ЕКОСИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ВІДНОВЛЕННЯ (ВІДТВОРЕННЯ) ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ ТА КОМПЛЕКСІВ ЯК ОСНОВА СУЧАСНОГО КОНЦЕПТУ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

### **ECOSYSTEM APPROACH TO RESTORATION (REPRODUCTION) OF NATURAL RESOURCES AND COMPLEXES AS THE BASIS OF THE MODERN CONCEPT OF NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY**

*У статті проаналізовано приписи національного екологічного законодавства у сфері забезпечення відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів, їх охорони й еколого збалансованого використання. Визначено напрями формування державної екологічної політики в контексті відновлення екологічно забруднених територій, охорони і відтворення природних ресурсів, дотримання вимог екологічної безпеки населення й територій, збереження біологічного й ландшафтного різноманіття. Розглянуто суспільні правовідносини з відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів з позиції екосистемного підходу, запропоновано його впровадження під час подальшої систематизації екологічного законодавства в умовах євроінтеграції і сталого розвитку, а також викладено власне бачення шляхів вирішення цієї проблеми.*

*У роботі досліджено теоретико-правові аспекти правової категорії «природно-ресурсний потенціал України» як основи її економічного розвитку, важливий елемент ресурсного потенціалу, динамічна категорія, що змінюється під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів. Аргументовано, що пріоритетним напрямом державної політики має бути запровадження інноваційної моделі економічного розвитку країни, бо конкурентоспроможність держави визначається не лише забезпеченістю природними ресурсами, а й ефективністю їх використання в економічному секторі й можливістю їх відновлення (відтворення).*

*Крім того, завдяки комплексному підходу до вивчення зазначеної проблеми доведено, що подальша систематизація екологічного законодавства сприятиме подоланню суперечностей, колізій і заповненню прогалин у чинному вітчизняному екологічному законодавстві, а також сформульовано пропозиції з його удосконалення. Зроблено висновок, що ключовим завданням нашої країни в умовах євроінтеграції є створення цілісної, логічно узгодженої національної екологічної політики задля підвищення природно-ресурсного потенціалу.*

**Ключові слова:** екологічне право, екологічне законодавство, правовідносини в галузі відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів, національна екологічна політика, екосистемний підхід до відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів, природно-ресурсний потенціал.

*The article analyzes the requirements of national environmental legislation in the field of restoration (reproduction) of natural resources and complexes, their protection and environmentally sustainable use. The directions of formation of the state environmental policy in the context of restoration of ecologically polluted territories are defined, as well as protection and reproduction of natural resources, observance of requirements of ecological security of the population and territories, preservation of biological and landscape diversity. The authors conduct the review of the public legal relations on restoration (reproduction) of natural resources and complexes from the standpoint of ecosystem approach, suggest its introduction at the further systematization of the environmental legislation in the conditions of European integration and sustainable development, and also provide their own vision of ways to solve this issue.*

*The study of the theoretical and legal aspects of the legal category “natural resource potential of Ukraine” as the basis of its economic development, an important element of resource potential, and a dynamic category that changes under the influence of internal and external factors is carried out. It is reasoned that the priority of public policy should be the introduction of an innovative model of economic development of the country, because the competitiveness of the state is determined not only by the availability of natural resources, but also the efficiency of their use in the economic sector.*

*In addition, due to a comprehensive approach to the study of this issue, it is proved that further systematization of environmental legislation will help overcome contradictions, conflicts of laws and fill gaps in the current domestic*

*environmental legislation, as well as suggestions for its improvement are formulated. It is concluded that the key task of our country is the creation of a holistic, logically consistent national environmental policy to increase natural resource potential.*

**Key words:** *environmental law, environmental legislation, legal relations in the sphere of restoration (reproduction) of natural resources and complexes, national environmental policy, ecosystem approach to restoration (reproduction) of natural resources and complexes, natural resource potential.*

### **Постановка проблеми та актуальність теми.**

Зараз особливої актуальності набувають не тільки питання правового забезпечення збереження й раціонального, еколого збалансованого використання природних ресурсів та комплексів, а й відновлення екосистем, збереження природно-ресурсного потенціалу. В Україні, яка прагне стати однією з провідних і успішних європейських країн і робить для цього багато, економічний прогрес, особливо це стало помітно останнім часом, супроводжується такими негативними процесами, як незбалансоване використання природних ресурсів та комплексів, недостатня увага до проблем відновлення (відтворення) екосистем, вирішення яких для цивілізованого світу є першочерговим, що, звісно, унеможливає як швидке досягнення сталого розвитку нашої країни, так і одночасне задоволення зростаючих матеріальних і духовних потреб населення. Крім того, намагаючись домогтися високих темпів зростання економіки, варто пам'ятати про необхідність забезпечувати екологічно безпечне господарювання й збалансоване використання природно-ресурсного потенціалу. Разом із тим унаслідок соціального й економічного розвитку збільшується навантаження на довкілля, що зумовлює його зміни. Так, за Інформаційно-аналітичною довідкою про виникнення надзвичайних ситуацій в Україні упродовж I півріччя 2020 року їх зареєстровано 49 [3]. Маємо: а) 15 491 випадок загорання, що знищило 17 914 га екосистем<sup>1</sup>; б) масове засихання й загибель посівів через посухи на території Одеської області<sup>2</sup>; ускладнення погодних умов, випадання значних опадів у вигляді дощу на території Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей у період з 12 по 24 червня 2020 року, що призвело до різких підйомів рівнів води в басейнах річок, ускладнення паводкової обстановки та підтоплення 349 населених пунктів<sup>3</sup>; в) втрату пасічниками кожної весни близько 46 тисяч

бджолосімей (у цьому році найбільше постраждали Полтавська, Рівненська й Чернігівська області); г) значне зменшення біорізноманіття (станом на квітень 2019 року до Червоної книги України занесено 1 369 видів (543 види тварин і 826 видів рослинного світу). Для порівняння: хребетних тварин у ній налічується 245 видів, а у виданні 1980-го – лише 85 видів таких тварин) тощо. Можемо констатувати, що однією з найгостріших екологічних проблем України слід визнати прискорення темпів як порушення сталості екосистем, так і їх фактичного знищення, що зумовлює необхідність використання екосистемного підходу під час розроблення еколого-правового забезпечення відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів і збереження природно-ресурсного потенціалу України.

З огляду на наведе сучасним концептом формування національної екологічної політики має стати відмова від підпорядкованості екологічних пріоритетів економічній доцільності, подолання дисбалансів в економічній, соціальній, екологічних сферах, зниження і взяття під контроль соціально-економічних факторів і видів діяльності, що посилюють навантаження на довкілля, а також «впровадження принципу чистого прибутку, щоб повернути природі більше, ніж потрібно» [17].

**Мега дослідження** – аналіз чинного екологічного законодавства у сфері забезпечення відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів, збереження й раціонального використання біологічного різноманіття й екосистем, а також окреслення перспективних напрямів формування державної екологічної політики щодо збереження природно-ресурсного потенціалу України, визначення шляхів подальшої систематизації екологічного законодавства в умовах євроінтеграції й сталого розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Беручи до уваги тему публікації, теоретичною основою цього дослідження стали загальноекономічні

<sup>1</sup> Наприклад, лісова пожежа, що виникла 3 квітня 2020 року поблизу с. Звездаль Народицького району на території Народицького й Кліщівського лісництв ДП «Народицький спецлісгосп» Житомирської області, у подальшому поширилася на території Народицького, Давидківського, Кліщівського лісництв Народицького району Житомирської області й Денисовецького, Дитятківського, Корогодського, Котовського, Луб'янського й Паришівського лісництв Зони відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення. За інформацією Міністерства енергетики та захисту довкілля України надзвичайною ситуацією завдано збитків обсягом понад 590 млн гривень. Лісова пожежа, що виникла 16 квітня 2020 року на території Бережестського лісництва Овруцького ДЛГ Житомирської області, внаслідок складних погодних умов (сильного вітру 20–25 м/с) поширилася на територію 8 лісових господарств області. За інформацією Житомирської ОДА надзвичайною ситуацією завдано збитків на суму понад 700 млн гривень.

<sup>2</sup> За інформацією Одеської облдержадміністрації (лист від 30.06.2020 № 1/01-39/4696/2-20) за попередніми розрахунками 1 311 господарств області зазнали збитків на суму 6 649,88 млн грн внаслідок загибелі сільськогосподарських культур на площі 498 662,54 га

<sup>3</sup> Підтоплено понад 14,3 тис. будинків, затоплено понад 22,4 тис. присадибних ділянок, пошкоджено 3,5 тис. господарських споруд, зруйновано й пошкоджено понад 940 км автодоріг, понад 140 км берегоукріплень, понад 20 км дамб і понад 300 мостів.



праці, теоретичні й науково-методологічні напрацювання вітчизняних і зарубіжних учених із екологічного права і суміжних правових наук. Зокрема, науково-теоретичні концепти забезпечення збереження й раціонального використання біологічного різноманіття й екосистем розкрито у працях таких українських правознавців, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, Н.С. Гавриш, А.П. Гетьман, М.А. Дейнега, Т.В. Єрмолаєва, В.М. Єрмоленко, І.І. Каракаш, В.В. Костицький, М.В. Краснова, П.Ф. Кулинич, Т.В. Лісова, Н.Р. Малишева, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, В.Д. Сидор, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інші. Попри велику кількість публікацій з цього питання, проблеми відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів наразі не повною мірою висвітлені в науці. Сказане пояснюється тим, що роботи вчених були присвячені вирішенню чітко окреслених наукових завдань, а питання відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів, збереження природно-ресурсного потенціалу України розглядалися в них побічно, опосередковано. Не применшуючи значення й наукової цінності публікацій вказаних науковців, вкажемо, що в сучасних євроінтеграційних умовах ця проблематика потребує подальшого комплексного вивчення й осмислення з огляду на її як доктринальну важливість, так і значущість для практики.

**Виклад основного матеріалу.** Приступаючи до висвітлення питання, передусім вкажемо, що природно-ресурсний потенціал України – це основа її економічного розвитку, важливий елемент ресурсного потенціалу, складниками якого, крім іншого, є виробничий, матеріально-технічний, трудовий, фінансовий, інвестиційний, інформаційний, соціальний, ринковий, інфраструктурний та інші. Так, із загального обсягу природно-ресурсного потенціалу України, за оцінками економістів, 44,4% припадає на земельні ресурси, 28,3% – на мінеральні, 13,1% – водні, 9,5% – рекреаційні, 4,2% – лісові, 0,5% – біологічні [11]. Загальновідомо, що у світовому вимірі мінерально-сировинна база нашої країни достатньо велика. Наприклад, за показником запасів нафти з газоконденсатом Україна посідає третє місце в Європі, поступаючись лише Великій Британії та Норвегії. Також наша держава володіє немалими підтвердженими запасами кам'яного вугілля і входить до першої п'ятірки країн світу (після Китаю, США, Індії та Росії), а за загальними запасами залізної руди Україна взагалі посіла 1 місце, маючи 16% світового запасу. Проте ресурсний потенціал загалом – категорія динамічна і змінюється під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів. Враховуючи це, а також беручи до уваги сучасні тенденції, пріоритетним напрямом внутрішньої політики має стати запровадження інноваційної моделі економічного розвитку, бо конкурентоспроможність держави визначається не тільки забезпеченістю природними ресурсами, а

й ефективністю їх використання в економічному секторі, можливістю їх відтворення. Виходячи з наведеного, природно-ресурсний потенціал доцільно розглядати як сукупність природних ресурсів та умов, які властиві певній території. Крім того, він є багатокomпонентною структурою, до якої належать такі групи: мінеральні (паливно-енергетичні й металеві корисні копалини, нерудна сировина, сировина для металургійної промисловості, гірничо-хімічна сировина, будматеріали), водні (поверхневі, підземні води), земельні, лісові, фауністичні (мисливські, рибні та інші ресурси), природно-рекреаційні. Науковці виокремлюють такі складники природно-ресурсного потенціалу: (а) земельні; (б) мінерально-сировинні; (в) водні; (г) природно-рекреаційні; (д) флористичні; (ж) фауністичні ресурси.

З огляду на сказане додамо, що з 01.01.2020 р. набув чинності Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», в якому визначено вектори реформування сучасного екологічного законодавства. Як відомо, нині ставлення до закріплених у ній засад сучасної державної екологічної політики неоднозначне (а в деяких випадках майже негативне). Пояснюється це тим, що її цілі й вектори зовсім не враховують реальних потреб у відновленні (відтворенні) природних ресурсів та комплексів, проблем їх правового забезпечення. На жаль, цей Закон, що вважається документом довгострокового державного планування, також залишається прикладом непослідовного, двозначного, декларативного й алогічного використання термінів. Звернемо увагу хоча б на мету державної екологічної політики, якою, згідно з приписами Закону, визнано досягнення «доброго стану довкілля» шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України задля забезпечення конституційного права кожного громадянина України на «чисте та безпечне довкілля», впровадження збалансованого природокористування і збереження й відновлення природних екосистем. Викликають певне здивування й правові конструкції, точніше, логічність їх побудови, що застосовуються під час встановлення основних засад державної екологічної політики: «сприяння збалансованому (сталому) розвитку шляхом досягнення збалансованості складників розвитку (економічної, екологічної, соціальної), орієнтування на пріоритет збалансованого (сталого) розвитку, а також декларативно закріплена стратегічна мета – формування в суспільстві екологічних цінностей» [1, с. 563].

Додатково відзначимо, що відповідно до Постанови Верховної Ради України (від 18.09.2019 р.) 27 листопада 2019 року відбулися парламентські слухання на тему «Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років» за участю представників центральних і місцевих

органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ, на яких оприлюднено пропозиції Кабінету Міністрів України і Міністерства енергетики та захисту довкілля України (листи від 28.10.2019 № 23973/0/2-19 та № 5/4-10/11699-19). Йдеться передусім про подання на розгляд Верховної Ради України низки проєктів законів України, в яких пропонується вжиття термінових заходів з урахуванням процесів глобалізації та суспільних трансформацій. Зокрема, висловлено пропозицію прийняти такі закони: «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів»; «Про озоноруйнівні речовини та фторовані парникові гази»; «Про ратифікацію Кігалійської поправки до Монреальського протоколу»; «Про управління відходами»; «Про хімічну безпеку»; «Про ратифікацію Нагойського протоколу про доступ до генетичних ресурсів та справедливий і рівноправний розподіл вигід від їхнього використання до Конвенції про біологічне різноманіття»; «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» (у новій редакції); «Про ратифікацію Нагойсько-Куала-Лумпурського додаткового протоколу про відповідальність і відшкодування до Картахенського протоколу про біобезпеку»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення природоохоронного законодавства»; а також нову редакцію Кодексу України про надра тощо.

Маємо констатувати, що протягом року ухвалено такі закони України: «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» [6]; «Про регулювання господарської діяльності з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами» [10]; «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» (остання редакція відбудеться 16.10.2020) [5] тощо. Крім того, безпрецедентним слід визнати ухвалення Урядом 23 вересня 2020 року відразу 21 нормативно-правового акта у сфері охорони навколишнього природного середовища, як-от: проєкт Закону України «Про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення», що імплементує більшість положень директиви 2010/75/ЄС і передбачає впровадження інтегрованого дозволу для великих підприємств, які є найбільшими забруднювачами довкілля. Це, зокрема, підприємства у сфері енергетики, виробництва й обробки металів, переробки, мінеральної сировини, хімічної промисловості тощо. Також Кабінет Міністрів України погодив три нормативно-правових акти щодо запуску системи моніторингу, звітності й верифікації викидів парникових газів, які сприятимуть посиленню контролю за звітністю підприємств у сфері викидів парникових газів, і схвалив два нормативно-правових акти, що

стосуються використання надр, а саме «Про затвердження Порядку проведення аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування надрами та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» й окремий документ, яким змінено правовий механізм визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на право користування надрами [13]. У той же час сучасні інтеграційні й глобалізаційні процеси, установлення нового міжнародного екологічного правопорядку й створення єдиного еколого-правового простору – це не лише збільшення кількості ратифікованих угод екологічної спрямованості, ухвалених нормативно-правових актів як на загальноєвропейському, так і на національному рівні, а й, і це головне, забезпечення дієвості й якості вітчизняної системи екологічного права й законодавства, які поки що не можна визнати досконалими.

Загалом на території незалежної України загальні вимоги до відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів закріплено в усіх основних природоресурсних законодавчих актах. Так, у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-XII [9] серед основних завдань законодавства про охорону навколишнього природного середовища означено регулювання відносин у сфері відтворення природних ресурсів, а в Постанові Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР [8] (далі – Постанова № 188/98-ВР) наголошено на взаємозалежності між кризовою екологічною ситуацією і нехтуванням об'єктивними законами розвитку, відтворенням природно-ресурсного комплексу нашої держави.

Однак кількість не перейшла в якість, бо, попри наявність значного масиву документів і праць науковців з окресленої проблеми, єдиного підходу до розуміння сутності відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів так і не сформовано ані в правовому полі нашої держави, ані в доктрині екологічного права. Особливої актуальності при цьому набуває питання співвідношення таких понять, як «відтворення» і «відновлення» природних ресурсів та комплексів, які не тільки використовуються інколи з різним смисловим навантаженням, а й поглинають одне одного. Так, у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» правова конструкція «відтворення природних ресурсів» вживається 32 рази, а «відновлення» – лише 2, а саме під час визначення гарантій із забезпечення екологічних прав громадян (п. «а» ч. 1 ст. 10) й особливостей застосування цивільної відповідальності (ч. 2 ст. 69), коли йдеться про, по-перше, «відновлення здоров'я, якості навколишнього природного середовища», по-друге, «відтворення природних

ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням».

Зовсім інший підхід до цих понять простежується в Постанові № 188/98-ВР, в якій вони використовуються як єдиний синонімічний ряд (майже ототожненні). Наприклад, у ст. 8 закріплено таке положення: «Екологічне оздоровлення басейну Дніпра є одним з найважливіших пріоритетів державної політики у галузі охорони та відтворення водних ресурсів». У ст. 18 міститься така теза «...відтворення земельних, водних, біологічних, зокрема, рибних та лісових, мінерально-сировинних та інших природних ресурсів», а у ч. 5 ст. 27 – «важливою умовою реалізації політики раціонального використання та відновлення водних ресурсів та екосистем на найближчі роки є...» тощо.

Також під час аналізу законодавства зустрічаються випадки, коли одне з цих понять за своєю сутністю та змістом ширше і охоплює інше. Так, у Законі України «Про рослинний світ» 09.04.1999 р. закріплено, що відтворення природних рослинних ресурсів здійснюється власниками та користувачами (у тому числі орендарями) земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти рослинного світу, визначає також і способи відтворення, а саме шляхом забезпечення сприяння природному відновленню рослинного покриву. У Лісовому кодексі України, з одного боку, зафіксовано, що відтворення лісів здійснюється шляхом їх відновлення та лісорозведення (ст. 79), тобто в цьому разі поняття «відтворення» ширше, а «відновлення» виступає способом відтворення, а з іншого – вони ставляться в певному сенсі в один ряд, наприклад, під час визначення змісту лісовпорядкування (ст. 46).

У Земельному кодексі України 2001 року також використовуються поняття «відтворення», «відновлення». Так, згідно зі ст. 163 завданнями охорони земель є забезпечення збереження й відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель. У той же час зміст рекультивації земель розкривається через «відновлення» ґрунтового покриву (ст. 166), а згідно з ч. 3 ст. 152 захист прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки здійснюється шляхом відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав.

Прикладів подібної неузгодженості підходів чинного законодавства до розуміння й співвідношення правових конструкцій «відновлення» і «відтворення» природних ресурсів та комплексів можна навести багато, що свідчить про доцільність розроблення нової Концепції відновлення природних ресурсів та комплексів України і внесення відповідних змін до наявної нормативної бази з метою усунення дефектів правового регулювання в означеній сфері [4, с. 120–122].

З огляду на наведене можемо констатувати, що, попри наявність, розроблення й прийняття великої

кількості нормативно-правових актів, досі залишаються законодавчо неврегульованими питання забезпечення збереження й раціонального використання біологічного різноманіття й екосистем, а також відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів, збереження природно-ресурсного потенціалу України в умовах євроінтеграційних процесів. Як наслідок, рівень обізнаності громадян і усвідомлення ними зв'язку й залежності власного здоров'я від стану екосистем низький. Звісно, враховуючи все це, наука екологічного права й законодавство в сучасних умовах, коли політика України зорієнтована на європейський вектор свого розвитку, як зазначає А.П. Гетьман, посідають одне з головних місць у суспільному житті людини, оскільки саме вчені і законодавець у змозі навести лад і вирішити питання, закріпивши однакове і загальноприйняте трактування понять, що розглядаються. Це повністю відповідає положенням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і перетворенням в економіці українського суспільства, що почалися після її підписання, бо вони спонукають до прийняття сучасних інноваційних рішень із метою подальшого розвитку еколого-правової науки, її впливу на законотворчу діяльність і юридичну практику, модернізацію юридичної освіти й формування новітніх наукових правових шкіл [2, с. 4].

У контексті сказаного вбачається за доцільне додати, що ідеї «активізації захисту та відновлення природи» і «повернення природи у наше життя» є одними з центральних у Стратегії ЄС щодо біорізноманіття на 2030 рік, а «захист та відновлення біорізноманіття та добре функціонуючих екосистем є ключовим фактором для підвищення стійкості та запобігання появі та розповсюдженню майбутніх хвороб, оскільки здоров'я та стійкість суспільства залежать від надання природі необхідного простору, задля чого слід активізувати захист і відновлення природи». Фінальним акордом у усвідомленні необхідності відновлення екосистем в ЄС стало проголошення «розробки амбіційного Плану відновлення природи ЄС», за яким загальносвітові цілі щодо біорізноманіття на 2050 рік, відповідно до Порядку денного ООН зі сталого розвитку до 2030 року й бачення «життя в гармонії з природою», полягають у тому, щоб до 2050 року всі світові екосистеми були відновлені, стійкі та належним чином захищені [17]. На превеликий жаль, поки що наведені цілі не знайшли свого відображення в державній екологічній політиці й екологічному законодавстві України. Разом із тим в умовах сьогодення державна екологічна політика має формуватися виходячи з того, що основними орієнтирами визнаються відновлення екологічно забруднених територій, охорона й відтворення природних ресурсів та комплексів, дотримання вимог екологічної безпеки населення й територій, збереження біологічного й ландшафтного різноманіття. Зараз

метою державної екологічної політики проголошено досягнення доброго стану довкілля (на наш погляд, дуже вона декларативна) шляхом впровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України задля забезпечення конституційного права кожного громадянина України на безпечне довкілля, впровадження збалансованого природокористування і збереження й відновлення природних екосистем [7].

Вважаємо, що ключовим постулатом екологічного законодавства й політики мають стати саме відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів задля збереження природно-ресурсного потенціалу України, оскільки втрата біорізноманіття, виснаження й руйнування екосистем – одна з найбільших загроз для людства загалом й українського народу зокрема, бо несуть небезпеку основам економіки нашої держави. Цілком виправданим і логічним видається те, що останнє десятиліття у світі лунають непоодинокі заклики розвивати зелену економіку й концепції зеленого зростання, окремі елементи яких поступово впроваджуються в національне екологічне законодавство, хоча вирішення питань протидії ресурсоемній господарській діяльності залишається актуальним. Останнє пояснюється тим, що в Україні в більшості випадків сприймають зі скептицизмом таке явище, як зелена економіка, оскільки на 100% впевнені, що економіка й екологія мають різноспрямовані вектори. Переконані, що екологізація господарювання – це крок до досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь.

Вбачається за доцільне додати, що збереження біорізноманіття має потенційні прямі економічні вигоди для багатьох галузей економіки. Так, фахівцями доведено, що для ЄС збереження й відтворення морських запасів може збільшити щорічний прибуток промисловості морепродуктів у понад 49 млрд євро, тоді як захист прибережних водно-болотних угідь дасть змогу заощадити страховій галузі близько 50 млрд євро щороку за рахунок зменшення збитків від повеней [15]. Крім того, інвестиції в природний капітал, включаючи відновлення середовищ існування і сприятливе для клімату сільське господарство, визнано однією з п'яти найважливіших політик відновлення бюджету, які пропонують високі економічні мультиплікатори й позитивний вплив на клімат [6]. Саме відсутність в державній екологічній політиці вектора на екосистемне відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів сприяла тому, що Україна в рейтингу інвестиційної привабливості посідає 64-те місце [14]. Наша країна програє таким країнам, як Руанда (38-ме місце), Кенія (56-те місце) і навіть Косово (57-ме місце). З огляду на це потрібно корегувати національні вектори економічного розвитку, оскільки витрати за «бездіяльність» в екологічній галузі високі. До того ж втрата

біорізноманіття призводить до зниження врожайності сільськогосподарських культур, збільшення витрат на ліквідацію наслідків від повеней та інших катастроф, а також порушення засад національної безпеки та її складника – екологічної безпеки населення й території.

Відзначимо, що у «Стратегії національної безпеки України. Безпека людини – безпека держави», затвердженій Указом Президента від 14.09.2020 р. № 392/2020 [12], серед пріоритетів визначено саме забезпечення екологічної безпеки, створення безпечних умов життєдіяльності людини, зокрема, на територіях, що постраждали внаслідок бойових дій, планується розбудова ефективної системи цивільного захисту. У вказаному нормативно-правовому акті наголошується, що погіршуються середовище життєдіяльності, якість повітря, питної води, продуктів харчування, а це своєю чергою впливає на життя й здоров'я людей. Крім того, має місце нераціональне використання природних ресурсів, деградація лісів, водних басейнів, сільськогосподарських угідь, неефективною є й система поводження з побутовими і промисловими відходами. До цього варто додати й те, що можливості адаптації економіки, систем життєзабезпечення і цивільного захисту до зміни клімату є недостатніми, а також те, що зберігається негативний вплив триваючих бойових дій на територіях окремих районів Донецької і Луганської областей і наслідків Чорнобильської катастрофи на екологію і здоров'я людей.

З огляду на це в документі наголошено на необхідності створення умов для підтримання екологічної рівноваги на території України, модернізації комунальної інфраструктури, посилення охорони навколишнього природного середовища, впровадження новітньої системи поводження з відходами і скорочення промислових викидів, забезпечення ефективного використання природних ресурсів, захисті лісів і водойм, розвитку заповідного фонду, запобігання виникненню негативних наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру та їх усунення. Важливо, що закріплено положення, що Стратегія національної безпеки є базисом для розроблення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до змін клімату, яка має бути розроблена протягом шістьох місяців. Зауважимо, що під час опрацювання останньої в її основу доцільно покласти вимоги щодо екосистемного відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів, збереження природно-ресурсного потенціалу, що сприятиме формуванню дієвого правового механізму їх забезпечення. Особливу увагу слід приділити екологізації й узгодженості Стратегій людського розвитку, економічної, енергетичної, продовольчої безпеки зі Стратегією екологічної безпеки та адаптації до змін клімату.

**Висновки.** З огляду на наведені міркування можемо зробити наступні висновки й узагальнення.

По-перше, природно-ресурсний потенціал розглядається як багатокомпонентна структура, сукупність природних ресурсів та умов, які властиві певній території. По-друге, введення в науковий обіг правової категорії «природно-ресурсний потенціал» має сприяти подальшому розвитку еколого-правової доктрини і законодавства. По-третє, ключовим постулатом екологічного законодавства й політики має стати саме відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів задля збереження й охорони природно-ресурсного потенціалу України, найбільш ефективними заходами їх забезпечення є стратегічна екологічна оцінка, оцінка впливу на довкілля, комплексний моніторинг стану навколишнього природного середовища, державний контроль

тощо. Доцільно також звернути увагу на вдосконалення законодавчих засад й механізму правового регулювання відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів. По-четверте, існує нагальна необхідність у розробці проекту «Концепції відновлення природних ресурсів та комплексів України» і внесення відповідних змін до чинних нормативно-правових актів з метою усунення дефектів правового регулювання в зазначеній сфері, приведення їх приписів у відповідність до європейського вимог. Врегулювання питання відновлення (відтворення) природних ресурсів та комплексів в процесі їх використання на дозвільних і договірних засадах в подальшому мають стати предметом вивчення і ґрунтовних наукових досліджень.

### Список використаних джерел:

1. Анісімова Г.В. Теоретичні засади розвитку екологічного законодавства в контексті природно-правової доктрини : монографія. Харків : Право, 2019. 672 с.
2. Гетьман А.П. Доктрина екологічного права та законодавства України: монографія. Харків : ТОВ «Оберіг», 2019. 336 с. (Харківська наукова школа екологічного права).
3. Державна служба з надзвичайних ситуацій : офіц. веб-портал. URL : <https://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-zakvartal/110733.html> (дата звернення: 21.09.2020).
4. Донець О.В. Відтворення природних ресурсів та комплексів як засіб забезпечення права на безпечне довкілля. *Еколого-правовий статус людини і громадянина: ретроспективний та перспективний погляди*: зб. матеріалів Міжн. наук.-практ. конференції (м. Київ, 31 травня 2019 року) / КНУ імені Тараса Шевченка, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; за заг. ред. Красної М.В., Коваленко Т.О. Чернівці : Кондратьєв А.В., 2019. С. 120–122.
5. Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів: Закон України від 31.05.2007 № 1103-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1103-16#Text> (дата звернення: 21.09.2020).
6. Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів: Закон України від 12.12.2019 р. № 377-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20#Text> (дата звернення: 20.09.2020).
7. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19> (дата звернення: 20.09.2020).
8. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. 188/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.09.2020).
9. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 22.09.2020).
10. Про регулювання господарської діяльності з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами : Закон України від 12.12.2019 р. № 376-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-20#Text> (дата звернення: 20.09.2020).
11. Руденко В.П., Руденко С.В. Оцінка міри своєрідності (унікальності) структури природно-ресурсного потенціалу природних регіонів України. URL: [http://ukrgeojournal.org.ua/sites/default/files/UGJ\\_2015\\_1\\_27-32.pdf](http://ukrgeojournal.org.ua/sites/default/files/UGJ_2015_1_27-32.pdf) (дата звернення: 19.09.2020).
12. Стратегії національної безпеки України. Безпека людини – безпека держави: Указ Президента від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020?find=1&text=%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020?find=1&text=%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE#w1_1) (дата звернення: 20.09.2020).
13. Сьогодні Уряд схвалив на своєму засіданні 21 нормативно-правовий акт у сфері охорони навколишнього природного середовища. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України: офіц. портал. URL: <https://mepr.gov.ua/news/35945.html> (дата звернення: 22.09.2020).
14. Україна піднялася одразу на 7 пунктів в рейтингу Doing Business-2020 та посіла 64-те місце серед 190 країн. Департамент інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України, опубліковано 24 жовтня 2019 року о 05:01 URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-pidnyalasya-odrazu-na-7-punktiv-v-rejtingu-doing-business-2020-ta-posila-64-misce-sered-190-krayin> (дата звернення: 20.09.2020).
15. Edward B. Barbier, Joanne C. Burgess, Thomas J. Dean How to pay for saving biodiversity URL: <https://science.sciencemag.org/content/360/6388/486> (дата звернення: 22.09.2020).
16. Cameron Hepburn, Brian O’Callaghan, Nicholas Stern, Joseph Stiglitz, Dimitri Zenghelis. Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change? Робочий документ Шмітської школи 20-02, 2020. URL: <https://academic.oup.com/oxrep/advance-article/doi/10.1093/oxrep/graa015/5832003> (дата звернення: 22.09.2020).
17. EU Biodiversity Strategy for 2030. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 20.5.2020 COM(2020) 380 final URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX%3A52020DC0380&fbclid=IwAR25Q675h9Me-8IMviTC2DUXeukjk4COKwA4Wn7km5itmY08hlAQGPLy-5s> (дата звернення: 22.09.2020).

УДК 349.6:504.5

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.2.2>

**Лозо О.В.,**

кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри екологічного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
ORCID: 0000-0002-2789-533X

**Копиця Є.М.,**

кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри екологічного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
ORCID: 0000-0003-1243-0676

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ОРГАНІЧНОГО ВИРОБНИЦТВА: ЕКОЛОГО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

### **CURRENT ISSUES OF ORGANIC PRODUCTION DEVELOPMENT: ENVIRONMENTAL AND LEGAL ASPECT**

*У статті проаналізовано окремі проблемні аспекти сучасного стану міжнародно-правового регулювання органічного виробництва в контексті забезпечення екологічної безпеки держави. Виявлено передумови виникнення й розвитку органічного руху у світі та визначено роль органічного виробництва у забезпеченні екологічної безпеки. Розглянуто міжнародні базові стандарти, які є настановами для національних урядів щодо мінімальних вимог до органічного виробництва та сертифікації.*

*Проведено огляд даних медичних досліджень щодо сприятливого впливу органічних продуктів на здоров'я людини як одного з об'єктів права екологічної безпеки. Доведено, що органічне виробництво має безпосередній позитивний вплив на стан як окремих природних ресурсів, так і довкілля загалом, що сприяє підтримці біологічної рівноваги в природі та необхідного рівня екологічної безпеки в країні. Крім того, органічне сільське господарство сприяє практичній реалізації основних положень концепції сталого розвитку.*

*Розглянуто питання правового регулювання ринку сертифікації органічних речовин, яке повинно сприяти продуктивній діяльності виробника, забезпеченню відповідності сертифікаційних органів та дотриманню національних і міжнародних стандартів. Встановлено, що залишається невирішеною низка питань, пов'язаних із проблемою впровадження органічної сертифікації. Існує значний сегмент виробників, які прагнуть використовувати органічну практику, але не мають на меті отримання органічної сертифікації, оскільки цей процес вимагає значних витрат. Доведено необхідність та ефективність надання виробникам достатньої фінансової та технічної підтримки з боку урядів та установ для полегшення процесу сертифікації.*

*Авторами сформувано висновок, що для становлення та розвитку органічного виробництва необхідна безпосередня участь держави, належне правове регулювання відповідних правовідносин, а також запропоновано основні напрями розвитку державної політики у цій сфері.*

**Ключові слова:** *правове регулювання, екологічна безпека, здоров'я людини, органічне виробництво, органічне землеробство, органічна сертифікація.*

*The analyses of some problematic aspects of the current state of international legal regulation of organic production in the context of environmental security of the state is conducted in the article. The preconditions for the emergence and development of the organic movement in the world are identified, and the role of organic production in ensuring environmental security is assigned. International basic standards are considered, which are guidelines for national governments on the minimum requirements for organic production and certification.*

*A review of medical research data on the beneficial effects of organic products on human health as a direct object of environmental safety law is carried out. It is proved that organic production has a direct positive impact on the state of both individual natural resources and the environment as a whole, which contributes to maintaining the biological balance in nature and the required level of environmental security in the country. Additionally, it is underlined that organic agriculture contributes to the practical implementation of the basic provisions of the concept of sustainable development.*

*The analyses of legal regulation of the certification market of organic substances, which should contribute to the productive activities of the manufacturer; ensuring compliance of certification bodies and compliance with national and international standards, is carried out. It is stated that a number of issues related to the problem of implementing organic certification remain unresolved. There is a significant segment of manufacturers who seek to use organic practices but do not aim to obtain organic certification, as this process requires significant costs. Thus, the need for and effectiveness of*

*providing sufficient financial and technical support by the government and state institutions to facilitate the certification process is demonstrated.*

*The authors come to the conclusion that the formation and development of organic production requires the direct participation of the state, proper legal regulation, and propose the main directions of state policy development in this sphere.*

**Key words:** legal regulation, environmental security, human health, organic production, organic farming, organic certification.

**Постановка проблеми.** Екологічна безпека країни складається з багатьох елементів, одним із яких є безпека харчових продуктів. В цьому аспекті особливого значення набуває розвиток виробництва органічної продукції, за допомогою якого забезпечується належна якість та безпечність продукції такого виробництва, раціональне використання природних ресурсів та, як результат, покращення стану здоров'я населення та навколишнього природного середовища загалом.

За визначенням Міжнародної федерації органічного сільськогосподарського руху (IFOAM), «Органічне сільське господарство – виробнича система, що підтримує здоров'я ґрунтів, екосистем і людей. Воно залежить від екологічних процесів, біологічної різноманітності та природних циклів, характерних для місцевих умов, при цьому уникається використання шкідливих ресурсів, які викликають несприятливі наслідки. Органічне сільське господарство поєднує в собі традиції, нововведення та науку з метою покращення стану навколишнього середовища та сприяння розвитку справедливих взаємовідносин і належного рівня життя для всього вищезазначеного» [19]. Ідея органічного виробництва полягає у повній відмові від застосування ГМО, антибіотиків, отрутохімікатів та мінеральних добрив. Це призводить до підвищення природної біологічної активності у ґрунті, відновлення балансу поживних речовин, підсилюються відновлювальні властивості, нормалізується робота живих організмів, відбувається приріст гумусу, і, як результат, – збільшення урожайності сільськогосподарських культур. Результатом органічного виробництва є екологічно безпечна продукція, вільна від ГМО та невластивих продуктам харчування хімічних елементів [3].

Таким чином, вважаємо за доцільне розглядати органічне виробництво як невіддільний складовий елемент екологічної безпеки. Це, зокрема, підтверджується як чинним законодавством, так і положеннями еколого-правової доктрини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Правові проблеми розвитку та функціонування органічного виробництва є предметом досліджень багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких В.І. Артиш, Н.А. Берлач, В.І. Вовк, О.В., Єрмоленко, Є.В. Кравець Н.В., Милованов, С.М. Романко, М. Велдстра, К. Александер, М. Маршалл. Докладно розглядаються питання впливу органічної продукції на здоров'я людини зарубіжними науковцями та практиками у сфері медицини, наприклад, С. Аліс, М. Баранські, А. Бранцтер, Дж. Чой, Д. Констанс, Х. Фессеха, Е. Кессе-Гайот, А. Миє та іншими.

Попри значну кількість наукових розробок, проблематика впливу органічного виробництва на стан здоров'я населення та довкілля в контексті забезпечення екологічної безпеки досі залишається дискусійною та потребує подальшого вивчення. Враховуючи це, **метою статті** є дослідження окремих проблемних аспектів сучасного стану міжнародно-правового регулювання органічного виробництва на підставі всебічного аналізу еколого-правової доктрини, міжнародно-правових актів, документації міжнародних організацій та вироблення власної позиції стосовно цього питання.

**Виклад основного матеріалу.** Довгий час основним інструментом для забезпечення людства якісною і здоровою їжею вважалися біотехнології. Складно не погодитися з твердженням, сформульованим А.П. Гетьманом та В.І. Лозо, що стійке виробництво якісних продуктів залежить від запобігання хвороб тварин і рослин і веде до зменшення використання хімічних пестицидів, добрив і медикаментів, сприяючи розвитку більш життєздатних методів сільського господарства в розвинених країнах і країнах, що розвиваються [2]. Основним з таких методів, на наш погляд, повинно стати органічне виробництво, рух за розвиток і застосування якого виник на протигагу розвитку біотехнологій в світі, і є однією з найактуальніших тенденцій сучасності. Визначення та доведення позитивного впливу органічного виробництва на навколишнє середовище, родючість ґрунтів, біорізноманіття, здоров'я суспільства і, як результат, забезпечення екологічної безпеки – головні завдання цієї роботи.

Відповідно до статті 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» екологічна безпека – це такий стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей [5]. У ст. 2 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» безпечний харчовий продукт визначається як харчовий продукт, який не справляє шкідливого впливу на здоров'я людини та є придатним для споживання [4].

Окремі аспекти органічного виробництва та органічної продукції в системі забезпечення екологічної безпеки розглядалися у працях науковців аграрного та екологічного права. Зокрема, на думку С.М. Романко, екологічна безпека сільськогосподарської продукції – це окремий міжгалузевий інститут права екологічної безпеки та законодавства, який має своїм об'єктом здоров'я людини – кінцевого споживача такої продукції, предметом – сільськогосподарську

продукцію та характеризується таким сприятливим станом розвитку суспільних відносин у галузі АПК і охорони навколишнього природного середовища, за якого державою через діяльність спеціально створених органів влади та фізичними і юридичними особами – виробниками сільськогосподарської продукції забезпечується здійснення закріплених чинним законодавством санітарних та ветеринарних заходів і вимог обов'язкових індикаторів та параметрів безпеки, процедур підтвердження відповідності, сертифікації й маркування та інших спеціальних заходів для попередження та усунення можливих шкідливих наслідків виникнення екологічних ризиків життю і здоров'ю громадян внаслідок виробництва, реалізації, переробки і споживання небезпечної сільськогосподарської продукції [6].

Своєю чергою у монографії «Органічне сільське господарство: еколого-економічні імперативи розвитку» зазначається, що науково-методичне забезпечення організації органічного сільського господарства повинно розглядатися в контексті дотримання еколого-економічних імперативів розвитку виробництва та підвищення ефективності використання природних ресурсів, що дає змогу забезпечити задоволення суспільних потреб та дотримання вимог екологічної безпеки [7, с. 7].

Огляд історичних підстав виникнення та становлення органічного виробництва дозволяє простежити його місце та роль у визначенні та забезпеченні екологічної безпеки. Так, органічний рух зародився у 1900-х роках, коли на початку становлення промислового сільського господарства, у відповідь на перехід на синтетичні азотні добрива та пестициди, деякі фермери почали створювали національні асоціації для пропаганди ідеї органічного виробництва. До таких асоціацій належали Demeter International у Німеччині, Soil Association у Великобританії, Rodale Press у США та інші. Багато з цих асоціацій об'єдналися в 1972 році, щоб сформувати Міжнародну федерацію органічного сільськогосподарського руху (IFOAM), яка сьогодні об'єднує понад 750 організацій у 108 різних країнах. Із самого початку органічного руху було зазначено та підкреслено взаємозв'язок між органічними продуктами, здоров'ям населення та попередженням погіршення стану природних ресурсів. Як зазначив Джордж Кеппер у «Короткому огляді історії та філософії органічного землеробства», піонери раннього органічного руху прийняли цілісне уявлення про те, що здоров'я нації, побудованої на сільському господарстві, залежить від довготривалої життєздатності її ґрунту [21]. І саме органічне землеробство розглядається насамперед як опція для вирішення проблеми низькоякісного ґрунту, при цьому із уникненням або використанням дуже малої кількості синтетичних добрив.

Вважаємо за доцільне приділити увагу доказовій базі сприятливого впливу органічної продукції на

здоров'я людини, як безпосереднього об'єкту права екологічної безпеки, представленої в актуальних наукових медичних дослідженнях. Автори статті «Вплив органічної їжі та органічного сільського господарства на здоров'я людини: всебічний огляд» (2017) вважають, що застосування методів органічного виробництва у звичайному сільському господарстві, наприклад, під час інтегрованої боротьби зі шкідниками, зменшує негативний вплив на здоров'я людини [23]. Результати дослідження, представлені у статті «Органічна їжа та вплив на здоров'я людини» (2019), підтверджують, що органічне сільське господарство сприяє підтримці оптимального стану здоров'я та зменшує ризик розвитку хронічних захворювань, що може бути пов'язано з більшим вмістом біоактивних сполук та меншим вмістом шкідливих для здоров'я речовин, таких як кадмій та синтетичні добрива та пестициди, в органічних продуктах харчування рослинного походження порівняно зі звичайними сільськогосподарськими продуктами [17].

За результатами серії медичних досліджень було виявлено сприятливий вплив органічної їжі на матір та дитину і можливість зменшення ризику деяких алергічних захворювань, надмірної ваги, ожиріння й деяких видів раку [10–11; 20]. У статті «Вплив споживання органічної їжі на здоров'я людини; вердикту все ще немає!» (2017) доведено позитивні зв'язки між споживанням органічної їжі та зниженням ризику / частоти деяких гострих захворювань та ожиріння [10]. Стаття «Систематичний огляд споживання органічної та звичайної продукції: чи є помітна користь для здоров'я людини?» (2019) розглядає вплив органічної дієти на здоров'я людини та визначає, що переважне споживання органічної продукції асоціювалося із зменшенням частоти безпліддя, вроджених вад розвитку, алергічної сенсибілізації, отитів середнього вуха, преекламписії, метаболічних синдромів, високого індексу маси тіла та інші [28].

Інша група медичних досліджень виявила суттєві відмінності в концентраціях поживних речовин між харчовими продуктами, що виробляються органічно та традиційно, на користь органічних продуктів [26]. У статті «Органічні продукти харчування та значення для громадського здоров'я» (2020) зазначено, що вживання органічних продуктів забезпечує збільшення кількості споживаних корисних харчових сполук, таких як антиоксиданти, деякі вітаміни та омега-3 жирні кислоти [14].

Вивчення результатів медичних досліджень дають підстави вважати, що органічна продукція має сприятливий вплив на здоров'я людини. Це надає можливість стверджувати, що розвиток органічної сфери, подальше розширення ринку органічної продукції та її доступності для населення, може слугувати ефективним інструментом для попередження погіршення загальних медичних показників



населення та забезпечити безпечні й сприятливі умови життя та здоров'я.

Відповідно до статті 3 Регламенту ЄС 2018/848 про органічне виробництво та маркування органічних продуктів, «органічний продукт» визначається як продукт, отриманий в результаті органічного виробництва. Своєю чергою «органічне виробництво» визначається як загальна система управління та виробництва продуктів харчування, що поєднує в собі найкращі екологічні та кліматичні практики, високий рівень біорізноманіття, збереження природних ресурсів та застосування високих стандартів добробуту тварин та високих стандартів виробництва відповідно до попиту зростаючої кількості споживачів на продукцію, вироблену з використанням природних речовин та процесів [24].

Органічне виробництво передбачає жорсткі вимоги до виготовлення продукту: екологічна чистота регіону, певні фізико-хімічні властивості землі для вирощування сільськогосподарських культур і рівні концентрації різних речовин, заборона використання ГМО насіння і ряду чітко закріплених пестицидів, агрохімікатів та інших речовин, використання для тваринництва видів тварин без втручання генної інженерії, заборона на профілактичне використання ветеринарних препаратів та акцент на профілактику підтримки здоров'я тварин, обробка проміжної продукції на підприємствах, що виключає потрапляння неорганічних елементів, вимоги до якості упаковки кінцевої продукції.

Варто відзначити, що вимога до чистоти регіону, де буде проводитися органічне виробництво, з одного боку, є обмежувальним фактором, а з іншого – стимулює на зменшення негативного впливу і приведення територій у належний екологічний стан для старту виробництва.

Припинення використання синтетичних хімічних речовин – ще один фактор сприятливого впливу органічного виробництва на здоров'я людини і стан навколишнього природного середовища, оскільки речовини не потрапляють у ґрунт і водні ресурси, не несуть негативних ефектів для рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря. Це особливо важливо, тому що всі ці елементи нерозривно пов'язані між собою.

У науковій літературі поширена думка, що у разі відмови від хімізації сільськогосподарського виробництва відбувається зниження врожайності культур на 30–40%. Однак досвід, наприклад, українського САТ «Обрій» переконує, що із застосуванням органічного землеробства можливо не лише утримати врожайність на попередньому рівні, а навіть її підвищити. Досвід таких господарств показав, що ґрунтозахисні технології органічного землеробства потребують, порівняно з традиційними технологіями, втричі менше часу на обробіток ґрунту, в 2–3 рази менше пального та в 10 разів – мінеральних добрив [1].

Окрему увагу варто звернути на відсутність широкого використання ветеринарних препаратів (антибіотиків, гормонів тощо) під час вирощування сільськогосподарських тварин в умовах органічного виробництва, за допомогою чого наявне запобігання небезпечного впливу таких речовин на людину, яка споживає продукцію органічного тваринництва. Також за рахунок поширення практики органічного виробництва може бути істотно зменшена проблема антибіотикорезистентності, яка є однією з найбільших глобальних загроз сучасної світової системи охорони здоров'я [23].

Згідно з офіційним поглядом Міжнародної федерації органічного сільськогосподарського руху виробництво та переробка органічної продукції ґрунтується на багатьох принципах, серед яких можливо виділити пріоритетні для охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки: узгодження виконання робіт у системі виробництва з природними циклами та живими системами ґрунтів, рослинного і тваринного світу; визнання більш широкого соціального й екологічного впливу поза та в межах системи органічного виробництва і переробки; збереження та покращення родючості та біологічної активності ґрунтів за допомогою місцевих культурних, біологічних і механічних методів замість використання зовнішніх факторів виробництва (ресурсів); збереження агро- та біорізноманіття в господарствах та їх оточенні шляхом використання сталої системи виробництва і захист живої природи; сприяння відповідальному використанню та збереженню водних ресурсів з усіма їх живими організмами; використання в системах виробництва та переробки, наскільки це можливо, відновлюваних ресурсів, запобігання їх втратам і забрудненню; забезпечення таких умов утримання, в яких свійські тварини виявляють природну поведінку; спрямованість на встановлення соціально-орієнтованого ланцюга «виробництво – переробка – реалізація» з дотриманням екологічних вимог.

Під час органічного сільського господарства обмежується залежність від зовнішніх витрат шляхом стимулювання біологічних природних процесів, виключаються з виробництва речовини, отримані чи перероблені із застосуванням промислового виробництва, в тому числі і у разі, коли ці речовини є аналогами наявних у природі речовин. В основі системи органічного сільського господарства лежить наслідування процесів, які відбуваються в природних екосистемах, причому як в кількісному (рівень інтенсивності), так і в якісному аспектах (стосовно речовин, що вводяться в обіг). Тому є підстави вважати, що органічне сільське господарство – це практична реалізація основних положень концепції сталого розвитку. Таким чином, можемо зробити висновок про наявність позитивного впливу органічного виробництва на стан як окремих природних ресурсів, так і

довкілля загалом, що сприяє підтримці біологічної рівноваги в природі та необхідного рівня екологічної безпеки в країні.

З огляду на викладене вище, вважаємо, що органічне виробництво може і повинно виступати ефективним інструментом в системі забезпечення екологічної безпеки, за допомогою якого є можливість досягнути оптимального стану навколишнього природного середовища та поліпшення загального добробуту громадян.

Попит на органічну продукцію, який зростає у всьому світі разом із розвитком органічного землеробства, пов'язаний із формуванням міжнародних та національних законодавчих актів щодо розробки вимог до органічного сільськогосподарства. Одним із ключових напрямів органічного законодавства є регулювання ринку сертифікації органічних речовин, забезпечення відповідності органів для сертифікації органічного виробництва та дотримання національних або міжнародних стандартів, зазначених у законодавстві.

Сертифікація органічної продукції, яка спрямована на методи та засоби як сільськогосподарського виробництва, так і переробки сировини, виробництва харчових продуктів та їх доставки споживачеві, безсумнівно забезпечує високу якість продукції. Така сертифікація є обов'язковою процедурою для моніторингу та підтвердження виробничого процесу органічних продуктів. Належне законодавче регулювання та організація його впровадження на практиці повинні сприяти продуктивній діяльності виробника та роботі уповноважених державних органів у цій галузі заради здоров'я людей та покращення стану довкілля.

Нині вимоги до органічного виробництва встановлені в міжнародних базових стандартах Міжнародної федерації органічного сільськогосподарського руху (IFOAM) [18], міжнародних стандартах Комісії з Кодексу Аліментаріус [29], Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН [16], Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) щодо продуктів харчування [15]. Це настанови для національних урядів щодо мінімальних вимог до органічного виробництва та сертифікації.

Провідна роль у формуванні стандартів та міжнародної акредитації установ, які засвідчують органічні продукти на відповідність цих стандартів, грає IFOAM. Ці стандарти та критерії акредитації, які були вдосконалені завдяки тривалим та інтенсивним консультаціям, широко визнані у всьому світі і зареєстровані як "ISO International Standards". Основні стандарти IFOAM насправді функціонують як «стандарти для стандартів», припускають різні варіації і тому складають основу багатьох стандартів у приватному секторі та державного регулювання в різних країнах. IFOAM затверджує, що одним з чотирьох принципів органічного землеробства є принцип

охорони здоров'я (органічне сільське господарство призначене для виробництва високоякісних, поживних продуктів харчування, що сприяють профілактиці охорони здоров'я та добробуту, з його роллю підтримувати та зміцнювати здоров'я екосистем та організмів від найменших у ґрунті до людей) [27].

Попри низку очевидних доказів необхідності сертифікації органічної продукції, в цій процедурі існують деякі недоліки. Останні оновлення показали дедалі більше ігнорування та критику органічної сертифікації. Серія досліджень, проведених у США, свідчить про те, що існує значний сегмент виробників, які прагнуть використовувати органічну практику, не маючи на меті отримання органічної сертифікації [22]. Зазначається, що ці виробники відчувають значні витрати, пов'язані із сертифікацією (наприклад, фінансові витрати, складний процес взаємодії із сертифікатором), а також не мають фінансової та технічної підтримки з боку урядів та установ, щоб полегшити процес сертифікації [12].

Світова практика свідчить, що темпи реалізації органічного виробництва прямо пропорційні рівню державної підтримки агропромислового комплексу. У низці досліджень було зазначено, що в порівнянні з США, законодавчі норми ЄС щодо управління органічними продуктами показали вищу ефективність, що стало наслідком більшого розвитку секторів органічної продукції (порівняння відповідних державних підходів щодо сприяння та заохочення органічного сільськогосподарства, в яких США покладаються на підхід вільного ринку, а Європа пропонує державне сприяння та підтримку органічним фермерам) [13]. Зокрема, уряди багатьох країн, із метою заохочення фермерів запроваджувати екологічні форми ведення сільськогосподарської діяльності та підтримки господарств на період конверсії, коли можливі фінансові збитки, надають їм відповідну фінансову допомогу. Крім того, держави також частково компенсують вартість проведення сертифікації «органічних» господарств (Польща). В Ірландії господарства отримували дотацію як в період конверсії, так і після отримання статусу «органічного» господарства [8].

Попри попередній позитивний європейський досвід, Регламент ЄС (EU) 2018/845 про органічне виробництво та маркування органічної продукції, запроваджений у 2018 році як новий Основний регламент, що регулює законодавство про органічні харчові продукти, видається дещо довільним та недоцільним. Цей Регламент розглядається як такий, що не допомагає переконати фермерів перейти на органічну практику. Навіть більше, передбачається, що нові правила будуть мати за наслідок різну адміністративну практику в державах-членах та у національних федеральних структурах. Нещодавні законодавчі дослідження виявили недосконалість чинного законодавства ЄС щодо органічних

продуктів харчування, що вказує на те, що повна гармонізація законодавства про органічні продукти харчування в Європейському Союзі приховує вкрай неоднорідну структуру широко розбіжних національних адміністративних норм практики, спричинених дуже багатьма технічно розмитими положеннями відповідного чинного законодавства ЄС. Це відбувається через неможливість розробити більш точні правила однаково, щоб обґрунтовано врахувати обставини та потреби всіх органічних фермерів у Європейському Союзі [25].

Першопричиною вищезазначених випадків, які ставлять під сумнів актуальність та цінність сертифікації, а також непрактичне правове регулювання, є державна політика (за відсутності фінансової чи технічної допомоги з боку держави), яка виявляється неефективною в управлінні органічною сферою.

Для становлення та розвитку органічного виробництва в будь-якій країні необхідна безпосередня участь держави та відповідна державна політика у цій сфері за такими напрямками: 1) створення чіткої, уніфікованої і зрозумілої законодавчої та нормативної бази для органічного виробництва й органічних продуктів; 2) створення урядової стратегії та програми підтримки розвитку органічного виробництва (забезпечення органічного виробництва прямою фінансовою підтримкою та створення системи непрямої підтримки шляхом надання пільг та преференцій); 3) органічне виробництво повинно мати функціонуючу державну систему контролю, яка була б акредитована на національному та міжнародному рівнях та охоплювала контроль як операторів органічного сектора, так і продукцію; 4) підвищення обізнаності виробників щодо специфіки органічного виробництва та населення щодо сертифікованої органічної продукції та продуктів; 5) більш широке застосування вітчизняного та іноземного досвіду ведення органічного виробництва та просування органічної продукції на ринок; 6) широке використання всіх видів засобів масової інформації для популяризації вживання органічних продуктів харчування як невіддільної частини здорового способу життя; 7) стимулювання наукових досліджень, освіти та надання консультацій стосовно ведення органічного виробництва; 8) акцентування уваги на екологічній компоненті органічного виробництва;

9) стимулювання інноваційної активності виробників та управлінських структур; 10) підвищення загального рівня технологічної культури виробників сільськогосподарської продукції.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що органічний рух виник на протигагу розвитку біотехнологій у світі і є однією з найактуальніших тенденцій сучасності. Важлива роль органічного виробництва в системі забезпечення екологічної безпеки визначається його безперечним сприятливим впливом на здоров'я людей та стан навколишнього природного середовища. Так, позитивний вплив органічної продукції на людину та її здоров'я є науково обґрунтованим та підтверджується результатами цілої низки медичних досліджень. Своєю чергою процес виробництва органічної продукції позитивно впливає на стан як окремих природних ресурсів, так і докільця загалом, що сприяє попередженню погіршення екологічної ситуації та підтримці біологічної рівноваги в природі.

Ефективне правове регулювання поводження з органічною продукцією є головним інструментом та умовою оптимального розвитку органічної сфери, формування та розподілу відповідної продукції, забезпечення споживача якісними товарами й забезпечення безпечної екологічної ситуації в країні. Основним і ключовим елементом правового регулювання у цій сфері є обов'язкова сертифікація органічної продукції, яка допомагає забезпечити якість та гарантувати її безпеку для здоров'я людини. Однак залишається невирішеною низка питань, пов'язаних із проблемою впровадження органічної сертифікації на національному рівні, що супроводжується відсутністю достатньої фінансової та технічної підтримки з боку урядів та установ для полегшення процесу сертифікації. Очевидною також є необхідність державного стимулювання розвитку виробництва органічної продукції.

Аналіз сучасного стану правового регулювання у досліджуваній сфері створює основу для ствердження, що подальший розвиток законодавства є необхідним для задоволення попиту як на міжнародному, так і на національному рівнях і повинен ґрунтуватися на достатній державній політиці з метою охорони здоров'я населення, забезпечення сприятливого стану навколишнього природного середовища та, як результат, забезпечення екологічної безпеки.

#### Список використаних джерел:

1. Вовк В.І. Сертифікація органічного сільського господарства в Україні: сучасний стан, перспективи, стратегія на майбутнє. Матеріали Міжнародного семінару «Органічні продукти харчування. Сучасні тенденції виробництва і маркетингу». Львів. 2004. С. 3–6.
2. Гетьман А.П. Правовые проблемы экологической политики Европейского союза и Украины : монография / А.П. Гетьман, В.И. Лозо. Харьков : Право, 2014. 280 с.
3. Милованов Є.В. Органічне сільське господарство: перспективи для України: посібник українського хлібороба за 2009 р. : наук.-практ. зб. Ін-ту рослинництва ім. В.Я. Юр'єва. Харків, 2009. С. 257.
4. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР. *Офіційний вісник України*. 1998. No 3. Ст. 75.

5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України 25 червня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
6. Романко С.М. Актуальні питання забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції та реалізації законодавства про органічне виробництво. *Органічне виробництво і продовольча безпека* : зб. матеріалів доп. учасн. III Міжнар. наук.-практ. конф. Житомир : Полісся, 2015. С. 186–194.
7. Шкуратов О.І., Чудовська В.А., Вдовиченко А.В. Органічне сільське господарство: еколого-економічні імперативи розвитку: монографія. Київ : ТОВ «ДІА», 2015. 248 с.
8. Шлапак В.О. Про вирощування екологічно чистої овочевої продукції в Україні. *Сучасні тенденції виробництва та маркетингу органічної продукції* : мат-ли наук-практ. семінару, м. Львів, 31 берез. 2004 р. Львів, 2004. С. 30–33.
9. Barański M. et al. “Effects of organic food consumption on human health; the jury is still out!” *Food & nutrition research*. 2017. Vol. 61 (1). URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28326003/>(дата звернення: 23.09.2020).
10. Bradbury K. E., Balkwill A, Spencer E. A., et al. Organic food consumption and the incidence of cancer in a large prospective study of women in the United Kingdom. *British journal of cancer*. 2014. Vol. 110(9), P. 2321–2326. URL: [https://www.researchgate.net/publication/261185455\\_PP76\\_Organic\\_food\\_consumption\\_and\\_the\\_incidence\\_of\\_cancer\\_in\\_a\\_large\\_prospective\\_study\\_of\\_women\\_in\\_the\\_UK](https://www.researchgate.net/publication/261185455_PP76_Organic_food_consumption_and_the_incidence_of_cancer_in_a_large_prospective_study_of_women_in_the_UK)(дата звернення: 23.09.2020).
11. Brantsæter A.L., Torjusen H., Meltzer H.M., et al. Organic Food Consumption during Pregnancy and Hypospadias and Cryptorchidism at Birth: The Norwegian Mother and Child Cohort Study (MoBa). *Environ Health Perspect*. 2016. Vol. 124(3). P. 357–364.
12. Constance D.H., Choi J.Y. Overcoming the barriers to organic adoption in the United States: A look at pragmatic conventional producers in Texas : *Sustainability*, 2(1), 2010. p. 163–188.
13. Dimitri C., Oberholtzer L. Market-led versus government-facilitated growth: development of the US and EU organic agricultural sectors. 2005. URL: [https://www.researchgate.net/profile/Lydia\\_Oberholtzer/publication/43627843\\_Market-Led\\_Versus\\_Government-Facilitated\\_Growth\\_Development\\_of\\_the\\_US\\_and\\_EU\\_Organic\\_Agricultural\\_Sectors/links/004635274e4547c152000000/Market-Led-Versus-Government-Facilitated-Growth-Development-of-the-US-and-EU-Organic-Agricultural-Sectors.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Lydia_Oberholtzer/publication/43627843_Market-Led_Versus_Government-Facilitated_Growth_Development_of_the_US_and_EU_Organic_Agricultural_Sectors/links/004635274e4547c152000000/Market-Led-Versus-Government-Facilitated-Growth-Development-of-the-US-and-EU-Organic-Agricultural-Sectors.pdf) (дата звернення: 23.09.2020).
14. Fesseha H, Aliye S. Organic foods and public health importance: A review. *Vet Med Open J*. 2020. Vol. 5(1). P. 1-8. URL: [https://www.researchgate.net/publication/341973586\\_Organic\\_Foods\\_and\\_Public\\_Health\\_Importance\\_A\\_Review](https://www.researchgate.net/publication/341973586_Organic_Foods_and_Public_Health_Importance_A_Review) (дата звернення: 23.09.2020).
15. Food safety. Health topics. World Health Organization. URL: <https://www.who.int/health-topics/food-safety/> (дата звернення: 23.09.2020).
16. Guidelines. Codex Alimentarius International Food Standards. URL: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/guidelines/en/> (дата звернення: 23.09.2020).
17. Hurtado-Barroso S. et al. Organic food and the impact on human health. *Critical Reviews in Food Science and Nutrition*. 2019. Vol. 59. P. 704-714. URL: [https://www.researchgate.net/publication/321408751\\_Organic\\_food\\_and\\_the\\_impact\\_on\\_human\\_health](https://www.researchgate.net/publication/321408751_Organic_food_and_the_impact_on_human_health)(дата звернення: 23.09.2020).
18. IFOAM Standard. IFOAM Organics International. URL: <https://www.ifoam.bio/our-work/how/standards-certification/organic-guarantee-system/ifoam-standard> (дата звернення: 23.09.2020).
19. IFOAM. Definition of Organic Agriculture. URL: <https://www.ifoam.bio/why-organic/organic-landmarks/definition-organic> (дата звернення: 23.09.2020).
20. Kesse-Guyot E. et al. Prospective association between consumption frequency of organic food and body weight change, risk of overweight or obesity: results from the NutriNet-Santé Study. *The British journal of nutrition*. 2017. Vol. 117 (2). P. 325-334. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28166859/> (дата звернення: 23.09.2020).
21. Kuepper G. A brief overview of the history and philosophy of organic agriculture. Kerr Center for Sustainable Agriculture, Poteau, OK. 2010. 26 p.
22. Michael D. Veldstra, Corinne E. Alexander, Maria I. Marshall. To certify or not to certify? Separating the organic production and certification decisions : *Elsevier: Food Policy* : vol. 49 (P2), 2014. p. 429–436.
23. Mie A. et al. Human health implications of organic food and organic agriculture : a comprehensive review. *Environmental Health*. 2017. Vol. 16. P. 1-11 URL: <https://ehjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12940-017-0315-4> (дата звернення: 23.09.2020).
24. Regulation (EU) 2018/848 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on organic production and labelling of organic products and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007. Official Journal of the European Union, L. 150, from 14.6.2018, p. 1–92 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0848&from=GA> (дата звернення: 23.09.2020).
25. Schmidt H. The New EU Organic Food Law Regulation (EU) 2018/848 -The New EU Organic Food Law War in the Villages or a New Kind of Coexistence : *European Food and Feed Law Review*. Vol. 14 (2019), Is. 1, p. 15–28.
26. Średnicka-Tober D, Barański M, Seal C, et al. Composition differences between organic and conventional meat: a systematic literature review and meta-analysis. *The British journal of nutrition*. 2016. Vol. 115(6). P. 994–1011. URL: [https://www.researchgate.net/publication/294725254\\_Composition\\_differences\\_between\\_organic\\_and\\_conventional\\_meat\\_A\\_systematic\\_literature\\_review\\_and\\_meta-analysis](https://www.researchgate.net/publication/294725254_Composition_differences_between_organic_and_conventional_meat_A_systematic_literature_review_and_meta-analysis)(дата звернення: 23.09.2020).
27. The Principle of Health. IFOAM Organics International. URL: <https://www.ifoam.bio/why-organic/principles-organic-agriculture/principle-health> (дата звернення: 23.09.2020).
28. Vigar V. et al. “A Systematic Review of Organic Versus Conventional Food Consumption: Is There a Measurable Benefit on Human Health?.” *Nutrients*. 2019. Vol. 12 (1). P. 7-18. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31861431/>(дата звернення: 23.09.2020).
29. What is the Codex Alimentarius? Codex Alimentarius International Food Standards. URL: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/en/> (дата звернення: 23.09.2020).

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.2.3>

**Сустанов Є.П.,**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри екологічного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ORCID: 0000-0002-4094-444X

## **ЕКОСИСТЕМНИЙ ПІДХІД ЯК ОСНОВА РАМКОВОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО ОХОРОНУ ТА СТАЛИЙ РОЗВИТОК КАРПАТ**

### **ECOSYSTEM APPROACH AS THE BASIS OF THE FRAMEWORK CONVENTION ON THE PROTECTION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE CARPATHIANS**

*У статті досліджено Рамкову конвенцію про охорону та сталий розвиток Карпат і Протоколи до неї з позиції впровадження та реалізації екосистемного підходу, який є стратегією комплексного управління земельними, водними і живими ресурсами з метою забезпечення їх збереження та сталого використання на справедливій основі, сутність якого полягає в управлінні природними екосистемами, що мають безпосереднє значення для людства.*

*Встановлено, що в контексті впровадження та реалізації екосистемного підходу Карпатська конвенція закріплює відповідні вимоги стосовно багатьох сфер, серед яких: збереження та стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття; просторове планування; сталі й інтегроване управління водними ресурсами та річковими басейнами; сталі сільське та лісове господарство; сталий транспорт та інфраструктура; промисловість та енергетика; система оцінки/інформації про стан навколишнього середовища, моніторингу та раннього попередження тощо. Також доведено, що окремі аспекти екосистемного підходу відбиваються й у прийнятих до Карпатської конвенції Протоколах, а саме: Про збереження і сталі використання біологічного та ландшафтного різноманіття; Про сталі управління лісами; Про сталий туризм; Про сталий транспорт; Про розвиток сільського господарства та сільської місцевості.*

*На підставі проведеного аналізу зазначених міжнародно-правових документів зроблено висновок, що екосистемний підхід є основою Карпатської конвенції та її Протоколів, положення яких спрямовані на збереження Карпатських гірських екосистем, тоді як внесені на підставі цієї Конвенції зміни до Лісового кодексу України, а також прийняті на її засадах програмні документи свідчать про поступове впровадження екосистемного підходу в національне екологічне законодавство, що, безумовно, є позитивною тенденцією, яка має продовжуватися та посилюватися з метою якісного правового регулювання екологічних відносин.*

**Ключові слова:** екологічне право, екологічне законодавство, міжнародне екологічне право, екосистема, екосистемний підхід, сталий розвиток, Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат, Карпатська конвенція.

*The article examines the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians and the Protocols to it from the perspective of the implementation and realization of the ecosystem approach, which is a strategy for the integrated management of land, water and living in order to ensure their conservation and sustainable use in an equitable way, and the essence of which is the management of natural ecosystems of direct importance to humanity.*

*It is established that in the context of implementation and realization of the ecosystem approach the Carpathian Convention establishes relevant requirements in many areas, including: conservation and sustainable use of biological and landscape diversity; spatial planning; sustainable and integrated water/river basins management; sustainable agriculture and forestry; sustainable transport and infrastructure; industry and energy; environmental assessment/information system, monitoring and early warning, etc. It is also proved that certain aspects of the ecosystem approach are reflected in the Protocols adopted to the Carpathian Convention, namely: On Conservation and Sustainable Use of Biological and Landscape Diversity; On Sustainable Forest Management; On Sustainable Tourism; On Sustainable Transport; On Sustainable Agriculture and Rural Development.*

*Based on the analysis of these international legal documents, it is concluded that the ecosystem approach is the basis of the Carpathian Convention and its Protocols, the provisions of which are aimed at preserving the Carpathian mountain ecosystems, while the amendments to the Forest Code of Ukraine and program documents adopted on its basis indicate the gradual implementation approach to national environmental legislation, which is undoubtedly a positive trend that should be continued and strengthened with the aim of high-quality legal regulation of environmental relations.*

**Key words:** environmental law, environmental legislation, international environmental law, ecosystem, ecosystem approach, sustainable development, Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians, Carpathian Convention.

**Постановка проблеми.** Карпати – гірський масив у Центральній і Східній Європі на території України, Угорщини, Чехії, Польщі, Словаччини, Румунії, Сербії та Австрії. Карпати простягаються від околиць Братислави, оточують півкільцем Середньодунайську рівнину і Трансільванське плато та закінчуються поблизу геологічної пам'ятки «Залізні ворота» між Румунією і Сербією на Дунаї. За загальною протяжністю та площею (1 500 км і 190 тис. км<sup>2</sup> відповідно) гірська система Карпат є другою в Європі після Скандинавських гір (1 700 км) та Альп (195 тис. км<sup>2</sup>) [1].

Карпатські гори являють собою унікальний природний скарб визначної краси та екологічної цінності, вони є важливим центром біологічного різноманіття, головним водозбором великих річок, середовищем існування та притулком для багатьох видів рослин і тварин, які перебувають під загрозою зникнення, а також найбільшою в Європі територією з незайманими лісами, передусім буковими, які визнаються безцінним генетичним сховищем буку та інших видів живої природи та входять до серійного транснаціонального об'єкта Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО «Букові праліси і давні ліси Карпат та інших регіонів Європи» [2].

Усвідомлюючи, що Карпати – це важлива частина екологічного, економічного, культурного, рекреаційного довкілля та середовища існування у самому серці Європи, спільного для багатьох народів і країн, 22 травня 2003 р. в м. Києві під час 5-ї Всеєвропейської міністерської конференції «Довкілля для Європи» представниками країн Карпатського регіону була підписана Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат (Карпатська конвенція) [3], покликана стати ефективним міжнародно-правовим механізмом захисту навколишнього середовища Карпат (Україна ратифікувала її 07 квітня 2004 р.). Основною метою Карпатської конвенції є проведення всебічної політики і співпраці з охорони та сталого розвитку Карпат для поліпшення якості життя, зміцнення місцевих економік і громад, збереження природних цінностей і культурної спадщини (ч. 1 ст. 2), тоді як одним із засобів для досягнення вказаної мети є екосистемний підхід (п. «g» ч. 2 ст. 2).

**Стан наукового дослідження проблеми.** Карпатська конвенція в тому чи іншому аспекті неодноразово досліджувалася правознавцями. Б.В. Киндюк розглянув історію її створення та шляхи імплементації [4], М.Я. Ващишин проаналізувала її значення для формування Карпатської екологічної мережі [5], а О.О. Чонгов на її прикладі торкнувся проблеми виникнення та розвитку інституту правової охорони земель гірських територій [6]. Водночас питання оцінки цієї Конвенції з позиції екосистемного підходу досі залишається відкритим. З огляду на це **метою статті** є аналіз положень Рамкової конвенції

про охорону та сталий розвиток Карпат і Протоколів до неї в контексті впровадження та реалізації екосистемного підходу.

**Виклад основного матеріалу.** Нагадаємо, що екосистемний підхід є фундаментальною основою новітньої та найперспективнішої концепції сталого розвитку, тобто такого розвитку, який відповідає потребам нинішнього покоління, не позбавляючи майбутні покоління можливості задовольняти свої потреби, та який враховує економічний, соціальний та екологічний фактори. Активне та послідовне розроблення екосистемного підходу відбувається в рамках Конвенції про охорону біологічного різноманіття [7], яка була прийнята 05 червня 1992 р. з метою збереження біорізноманіття, сталого використання його компонентів, а також спільного одержання на справедливій і рівній основі вигод, пов'язаних з використанням генетичних ресурсів, та ратифікована Україною 29 листопада 1994 р.

У Конвенції наведено визначення екосистеми, під якою розуміється динамічний комплекс угруповань рослин, тварин, мікроорганізмів і їх неживого навколишнього середовища, взаємодіючих як єдине функціональне ціле (ст. 2), та закріплено низку положень зобов'язального характеру з охорони та збереження екосистем. Зокрема, Сторони зобов'язані сприяти захисту екосистем; приймати заходи з реабілітації та відновлення деградованих екосистем; запобігати впровадженню, контролювати чи знищувати чужорідні види, які загрожують екосистемам, тощо (п. «d», «f», «h» ст. 8).

Безпосередньо в тексті Конвенції екосистемний підхід прямо не вказується, але основні його положення закріплюються в рішеннях нарад її керівного органу – Конференції Сторін. Так, на Першій нараді, яка відбувалась у 1994 р. в м. Нассау (Багамські острови) було визнано, що всі блага, екологічні функції та послуги, які забезпечуються нашої планетою, залежать від різноманітності та мінливості генів, видів, популяцій та екосистем, а тому щоб у людства було майбутнє на Землі, потрібно зберегти всесвітнє біорізноманіття, бо його виснаження створює загрози для природних екосистем, які мають життєво важливе значення для існування спільнот людей у всіх країнах (п. 1 додатку до рішення I/8) [8]. На Другій такій нараді (м. Джакарта, Індонезія, 1995 р.) екосистемний підхід було проголошено головною основою для дій у рамках Конвенції (рішення II/8) [9], а вже на П'ятій нараді (м. Найробі, Кенія, 2000 р.) було прийнято рішення V/6 «Екосистемний підхід» [10], у додатку до якого міститься опис екосистемного підходу, перелік його принципів та практичних рекомендацій із їх застосування (розділи «А», «В» і «С»). Згідно з розділом «А» екосистемний підхід являє собою стратегію комплексного управління земельними, водними і живими ресурсами, яка забезпечує їх збереження та сталі використання на

справедливій основі. Цей підхід засновується на науковій методології, яка охоплює всі рівні біологічної організації, включаючи основні структури, процеси, функції та взаємозв'язки між організмами та навколишнім середовищем, і визнає, що люди з усім їхнім культурним різноманіттям є невід'ємною частиною багатьох екосистем.

У розділі «В» перераховані 12 принципів екосистемного підходу, які є взаємопов'язаними і взаємодоповнюючими та мають застосовуватись як єдине ціле: 1) визначення завдань управління природними ресурсами суспільством; 2) максимальна децентралізація управління екосистемами; 3) врахування дійсного або можливого впливу діяльності на суміжні або інші екосистеми; 4) здійснення управління в економічному контексті; 5) пріоритетність збереження структури і функцій екосистеми для підтримання екосистемних послуг; 6) здійснення управління екосистемами в межах їх природного функціонування; 7) здійснення управління у відповідних просторових і часових масштабах; 8) тривалість цілей управління; 9) врахування неминучості змін; 10) належна рівновага між збереженням і використанням біорізноманіття; 11) врахування інформації; 12) участь зацікавлених осіб.

Щодо практичних рекомендацій із застосування наведених принципів, то вони, як було зазначено, закріплені в розділі «С». Усього їх п'ять: 1) орієнтація на функціональні взаємозв'язки та процеси в екосистемах; 2) сприяння справедливому користуванню благами; 3) використання стратегії адаптивного управління; 4) здійснення управління за допомогою заходів, співрозмірних питанню, і шляхом максимальної децентралізації; 5) забезпечення міжвидомчої взаємодії.

Проголошення екосистемного підходу головною основою для дій у рамках Конвенції про охорону біорізноманіття зумовило його подальше обов'язкове врахування у процесі розроблення та реалізації робочих програм з різних тематичних і міждисциплінарних питань: біорізноманіття сільського господарства, посушливих і субгумідних земель, лісів, внутрішніх вод, островів, морське та прибережне біорізноманіття та біорізноманіття гірських районів.

Аналізуючи передбачений Конвенцією про охорону біологічного різноманіття екосистемний підхід, Р.О. Перелет зазначає, що це – засіб, який дозволяє розглядати взаємозв'язки всередині екосистем з іншими системами та людьми, для яких екосистеми є місцем проживання та засобом для існування. Він передбачає перехід від одностороннього розгляду ринково цінних видів – наприклад, підходу до лісів виключно як джерела деревини – до різностороннього погляду, роботі в різних просторово-часових масштабах, використання всіх наявних знань і залучення відповідних зацікавлених сторін. Цей підхід покликаний забезпечити довгострокову стійкість біорізноманіття

та значного розвитку сьогоденного розуміння сталого природокористування [11, с. 39]. Отже, сутність екосистемного підходу полягає у зміщенні акценту з управління окремими природними об'єктами на управління екосистемами, які мають безпосереднє значення для людства.

Слід зауважити, що на міжнародному рівні яскравим прикладом впровадження екосистемного підходу до правового регулювання охорони та сталого використання гірських регіонів є Альпійська конвенція [12], яка була прийнята 07 листопада 1991 р. з метою забезпечення сталого розвитку Альпійського гірського регіону, у тому числі за допомогою проведення узгодженої політики щодо збереження та захисту Альп – найвищої гірської системи Європи. Конвенція заохочує Сторони захищати, зберігати і, за необхідності, відновлювати природне середовище та сільську місцевість для належного функціонування екосистем, а також зберігати, зміцнювати та відновлювати захисну роль гірських лісів шляхом удосконалення стійкості лісових екосистем (п.п. «f» та «h» ч. 2 ст. 2). Характеризуючи Альпійську конвенцію, колектив авторів, серед яких В.С. Кравців, П.В. Жук та І.А. Колодійчук, називають її демонстрацією екосистемного підходу до розв'язання природоохоронних макрорегіональних проблем на міждержавному рівні [13, с. 25], а О.В. Руденко – зразком екосистемної парадигми природоохоронного законодавства або взірцем практичної реалізації екосистемної природоохоронної парадигми, оскільки ця Конвенція, маючи екосистемний характер, слугує прикладом для майбутніх ініціатив зі збереження гірських регіонів і дає своєрідний урок розробки правових інструментів реалізації нового виклику часу – екосистемного підходу у міжнародному праві навколишнього середовища [14].

Повертаючись до Карпатської конвенції, зазначимо, що вона, так само як і Альпійська, є рамковою конвенцією та визначає певні загальні цілі, які сприяють комплексному підходу до збереження природної та культурної спадщини Карпат. Конвенція практично не встановлює конкретних зобов'язань та радше заохочує Сторони до співпраці із впровадження викладених у ній принципів. Така співпраця може здійснюватися в різних формах, включаючи робочу програму, спільну двохсторонню та багатосторонню діяльність, міжнародну допомогу чи координування національних заходів [15, с. 16].

На думку П.М. Сухорольського, який на прикладі аналізу Альпійської та Карпатської конвенцій дослідив питання міжнародно-правової охорони та регулювання сталого розвитку гірських регіонів, суттєвою рисою цих двох Конвенцій є використання екосистемного підходу. Цей підхід, як стверджує науковець, забезпечується положеннями щодо: 1) територіальної сфери застосування Конвенцій, яка охоплює увесь відповідний гірський регіон,

2) створення та підтримки природоохоронних територій та їх об'єднання у мережі, 3) здійснення науково-технічного співробітництва, у тому числі щодо поглиблення розуміння функціонування екосистем, 4) використання необхідних економічних засобів для охорони навколишнього середовища та підтримки традиційних способів господарювання, 5) здійснення співробітництва на найдоцільнішому рівні, врахування прав та інтересів місцевого населення, залучення громадськості до прийняття рішень [16].

Так, дійсно, у контексті впровадження та реалізації екосистемного підходу Карпатська конвенція закріплює відповідні вимоги стосовно багатьох сфер, серед яких:

1. Збереження та стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття (ст. 4). Вказується, що Сторони здійснюють політику, спрямовану на збереження, стале використання та відтворення біологічного і ландшафтного різноманіття на всій території Карпат; вживають заходи з метою забезпечення високого рівня охорони та сталого використання природних і напівприродних середовищ існування, їхню цілісність і взаємозв'язок, характерних для Карпат видів флори і фауни; сприяють належному поводженню із напівприродними середовищами існування та відтворенню деградованих; запобігають ввезенню неаборигенних видів і поширенню генетично модифікованих організмів, які становлять загрозу екосистемам, середовищам існування чи видам.

2. Просторове планування (ст. 5). Зазначається, що Сторони проводять політику просторового планування, спрямовану на охорону Карпат і їхніх гірських екосистем.

3. Стале й інтегроване управління водними ресурсами та річковими басейнами (ст. 6). Передбачається, що Сторони проводять політику, спрямовану на збереження природних водостоків, джерел, озер і ресурсів підземних вод, збереження й охорону водно-болотних угідь і водно-болотних екосистем.

4. Стале сільське та лісове господарство (ст. 7). Закріплюється, що Сторони вживають заходів із розроблення та здійснення сільськогосподарської політики, враховуючи потреби з охорони біорізноманіття, гірських екосистем і ландшафтів; використовують практику сталого управління гірськими лісами, враховуючи численні функції лісів, важливе екологічне значення Карпатських гірських екосистем.

5. Сталий транспорт та інфраструктура (ст. 8). Встановлюється, що Сторони співпрацюють у сфері розроблення сталої транспортної політики, яка забезпечує переваги мобільності та доступу в Карпатах, водночас зменшуючи негативний вплив на здоров'я людей, ландшафти, рослини, тварини та їхні середовища існування.

6. Промисловість та енергетика (ст. 10). Наголошується, що Сторони сприяють застосуванню

чистіших технологій виробництва для адекватного попередження, реагування та ліквідації промислових аварій і їхніх наслідків, а також для охорони здоров'я людей та збереження гірських екосистем.

7. Система оцінки/інформації про стан навколишнього середовища, моніторингу та раннього попередження (ст. 12). Звертається увага на те, що Сторони здійснюють оцінку ризиків впливу на довкілля та стратегічну екологічну оцінку, враховуючи особливості Карпатських гірських екосистем.

У різні роки до Карпатської конвенції були прийняті Протоколи, де також відбилися окремі аспекти екосистемного підходу. Так, у Протоколі про збереження і стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття від 19 червня 2008 р. [17], ратифікованому Україною 04 вересня 2009 р., йдеться про те, що Сторони визнають, що екосистеми виходять за межі національних кордонів, а тому в досягненні екологічної цілісності важливим є транскордонне співробітництво. Згідно зі ст. 1 Протоколу його метою є посилення збереження, відтворення і сталого використання біологічного та ландшафтного різноманіття Карпат в інтересах теперішніх і прийдешніх поколінь. Для досягнення цієї мети Сторони мають співробітничати щодо: розвитку, гармонізації та впровадження планів управління з метою досягнення загальних стандартів для охорони і сталого використання видів і середовищ існування; запобігання ввезенню чужорідних інвазивних видів, загрозливих для екосистем, середовищ існування чи місцевих видів Карпат; запобігання вивільненню генетично модифікованих організмів, які становлять загрозу екосистемам, середовищам існування та видам.

Основною метою Протоколу про стале управління лісами, прийнятого 27 травня 2011 р. [18] та ратифікованого Україною 16 жовтня 2020 р., відповідно до його ст. 1, є сприяння сталому управлінню Карпатськими лісами та їхній охороні в інтересах нинішнього та прийдешнього поколінь. Для досягнення цієї мети у Протоколі закріплена низка заходів, щодо яких мають співробітничати Сторони, а саме: підтримання та збільшення лісового покриву, забезпечення продуктивних функцій лісів і їхньої ролі в розвитку сільської місцевості, поліпшення захисних функцій лісів, посилення ролі лісів у пом'якшенні змін клімату. Ст. 14 Протоколу закликає Сторони проводити політику, спрямовану на посилення ролі лісового сектора в пом'якшенні змін клімату, з особливою увагою щодо пошуку правильного балансу між збільшенням запасів вуглецю в лісових екосистемах, сприянням використанню поновлюваної енергії з деревини та раціональним використанням деревних продуктів як заміників сировини, отриманої з непоновлюваних ресурсів.

Так само 27 травня 2011 р. був прийнятий Протокол про сталий туризм [19] (Україна приєдналася до



нього 22 лютого 2017 р.), згідно з ч. 2 ст. 12 якого для зменшення негативного впливу від туризму на вразливі гірські екосистеми Карпат Сторони зобов'язані вживати заходи, спрямовані на розосередження, переспрямування та направлення частини туристичних потоків з основних діючих туристичних центрів і екологічно вразливих територій на менш екологічно вразливі, менш розвинені та менш вивчені з туристичного погляду, але потенційно спроможні до прийняття та розміщення частини туристичних потоків центри.

У Протоколі про сталий транспорт від 26 вересня 2014 р. [20], який було ратифіковано Україною 16 березня 2016 р., вказано, що Сторони усвідомлюють особливу вразливість екосистем Карпат, а також, що розвиток транспортної інфраструктури та зростаюча інтенсивність транспортного руху може призвести до фрагментації природного середовища та мати серйозні наслідки для екологічних систем. Мета цього Протоколу, як указано у ст. 1, полягає в посиленні та сприянні співробітництву для розвитку сталого вантажного і пасажирського транспорту та транспортної інфраструктури в Карпатах на користь теперішнього і майбутніх поколінь з метою сприяння сталому розвитку регіону, при цьому уникаючи, зменшуючи, пом'якшуючи та компенсуючи негативні екологічні та соціально-економічні наслідки розвитку транспорту і відповідної інфраструктури.

Також у Протоколі закріплюються спеціальні заходи щодо запобігання негативному впливу транспорту (автомобільного, залізничного, водного та повітряного) на довкілля Карпатського регіону. Як приклад щодо водного транспорту, ст. 11 Протоколу вказує, що Сторони, враховуючи гідрологічну, біологічну, екологічну й іншу специфіку басейнів гірських річок, повинні намагатися уникати, мінімізувати та протистояти впливу басейнів гірських річок, зокрема на заболочені та прісноводні екосистеми, такого як викиди забруднювачів, шуму, руйнування природного і напівприродного середовища існування, фрагментація річкових екосистем і кильватерів.

Останнім протоколом до Карпатської конвенції є прийнятий 12 жовтня 2017 р. Протокол про розвиток сільського господарства та сільської місцевості [21], у якому закріплено обов'язок Сторін вживати заходів для охорони й управління традиційними культурними ландшафтами Карпат з видатними традиційними особливостями та високою екологічною якістю, включаючи наявність цінних гірських екосистем, природних і цінних напівприродних середовищ існування. З метою приєднання до Протоколу 23 вересня 2020 р. Кабінет Міністрів України прийняв відповідне розпорядження [22].

Засновані на екосистемному підході положення Карпатської конвенції та Протоколів до неї поступово впроваджуються й у чинне екологічне законодавство України. Так, 23 травня 2017 р. було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони пралісів згідно з Рамковою конвенцією про охорону та сталий розвиток Карпат» [23], яким внесені зміни до низки нормативно-правових актів, у тому числі до Лісового кодексу України [24]. Зокрема, ч. 1 ст. 1 цього Кодексу, яка містить легальне визначення лісу, була доповнена словом «екосистема», і тепер ліс визначається як тип природних комплексів (екосистема), у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність із 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. Крім цього, у Лісовому кодексі було закріплено екосистемні визначення природних лісів (природних лісових екосистем), пралісів (пралісових екосистем) і квазіпралісів (умовно пралісових екосистем) (ч. 7–9 ст. 1), а також вимоги щодо їх охорони та збереження, передусім у ст. 39<sup>1</sup>, відповідно до якої праліси, квазіпраліси та природні ліси були визнані національною природною спадщиною України.

Про впровадження екосистемного підходу на засадах Карпатської конвенції свідчать і відповідні програмні документи, схвалені з метою розвитку Карпатського регіону, серед яких «Державна програма розвитку регіону українських Карпат на 2020–2022 роки» [25], розроблена для комплексного розв'язання першочергових наявних проблем в економічній сфері за умови збалансованості інтересів зростання життя населення гірських територій та збереження їх екосистем.

**Висновки.** Таким чином, на підставі проведеного аналізу можна зробити висновок, що екосистемний підхід, який є стратегією комплексного управління природними ресурсами для забезпечення їх збереження і сталого використання на справедливій основі, та сутність якого полягає в управлінні природними екосистемами, які мають безпосереднє значення для людства, є основою Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат і Протоколів до неї, положення яких спрямовані на збереження Карпатських гірських екосистем. Внесені на підставі цієї Конвенції зміни до Лісового кодексу України, а також прийняті на її засадах програмні документи свідчать про поступове впровадження екосистемного підходу в національне екологічне законодавство, що, безумовно, є позитивною тенденцією, яка має продовжуватися та посилюватися з метою якісного правового регулювання екологічних відносин.

**Список використаних джерел:**

1. Карпати (Карпатські гори). *Енциклопедія сучасної України*. URL: [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=9920](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=9920) (дата звернення: 25.09.2020).
2. Ancient and Primeval Beech Forests of the Carpathians and Other Regions of Europe. URL: <https://whc.unesco.org/en/list/1133/> (дата звернення: 25.09.2020).
3. Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат від 22.05.2003 р. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/998\\_164](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/998_164) (дата звернення: 25.09.2020).
4. Киндик Б.В. Карпатська конвенція: історія створення та шляхи імплементації. *Право і суспільство*. 2013. № 2. С. 3–8.
5. Vashchyshyn, M. Carpathian Ecological Network: International Legal Basis and Ukrainian Experience. *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*. Vol. 5, № 2 (2018). P. 170–177. doi: 10.15330/jpnu.5.2.170-177.
6. Чонгов О.О. Історія виникнення міжнародної правової охорони земель гірських регіонів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 2. С. 147–151.
7. Конвенція про охорону біологічного різноманіття від 05.06.1992 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_030](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_030) (дата звернення: 25.09.2020).
8. Доклад першого совещания Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии (Нассау, 28.11–09.12.1994; UNEP/CBD/COP/1/17, 28.02.1995). URL: <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-01/official/cop-01-17-ru.pdf> (дата звернення: 25.09.2020).
9. Доклад второго совещания Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии (Джакарта, 06–17.11.1995; UNEP/CBD/COP/2/19, 30.11.1995). URL: <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-02/official/cop-02-19-ru.pdf> (дата звернення: 25.09.2020).
10. Доклад о работе пятого совещания Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии (Найроби, 15–26.05.2000; UNEP/CBD/COP/5/23, 22.06.2000). URL: <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-05/official/cop-05-23-ru.pdf> (дата звернення: 25.09.2020).
11. Перелет Р.А. Экосистемный подход к управлению природопользованием и природоохранной деятельностью. *Механізм регулювання економіки*. 2006. № 1. С. 36–53. URL: <http://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/8840> (дата звернення: 25.09.2020).
12. Alpine Convention. URL: [https://www.alpconv.org/fileadmin/user\\_upload/Convention/EN/Framework\\_Convention\\_EN.pdf](https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Convention/EN/Framework_Convention_EN.pdf) (дата звернення: 25.09.2020).
13. Наукові основи формування та шляхи реалізації гірської політики в Україні (наукове видання) / В.С. Кравців, П.В. Жук, І.А. Колодійчук та ін. ; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; наук. ред. В.С. Кравців. Львів, 2018. 121 с. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/p20180501.pdf> (дата звернення: 25.09.2020).
14. Руденко О.В. Альпійська конвенція – зразок екосистемної парадигми природоохоронного законодавства. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Вип. 559. Правознавство. С. 62–65.
15. Посібник з Карпатської конвенції. Регіональний екологічний центр Центральної та Східної Європи, Європейська академія Больцано. 2007. 199 с. URL: [http://documents.rec.org/publications/carpathian\\_handbook\\_ukr.pdf](http://documents.rec.org/publications/carpathian_handbook_ukr.pdf) (дата звернення: 25.09.2020).
16. Сухорольський П.М. Міжнародно-правова охорона та регулювання сталого розвитку гірських регіонів (Альпійська і Карпатська конвенції): дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2010. 240 с.
17. Протокол про збереження і сталі використання біологічного та ландшафтного різноманіття до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат від 19.06.2008 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_366](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_366) (дата звернення: 25.09.2020).
18. Протокол про сталі управління лісами до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат від 27.05.2011 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_532](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_532) (дата звернення: 25.09.2020).
19. Протокол про сталий туризм до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат від 27.05.2011 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001\\_004-11](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_004-11) (дата звернення: 25.09.2020).
20. Протокол про сталий транспорт до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат від 26.09.2014 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_576](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_576) (дата звернення: 25.09.2020).
21. Protocol on Sustainable Agriculture and Rural Development to the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians. URL: [http://www.carpathianconvention.org/tl\\_files/carpathiancon/Downloads/01%20The%20Convention/Protocols%20in%20pdf/SARD%20Protocol\\_FINAL\\_ADOPTED.pdf](http://www.carpathianconvention.org/tl_files/carpathiancon/Downloads/01%20The%20Convention/Protocols%20in%20pdf/SARD%20Protocol_FINAL_ADOPTED.pdf) (дата звернення: 25.09.2020).
22. Про подання до Верховної Ради України проекту Закону України «Про приєднання до Протоколу про сталий розвиток сільського господарства та сільської місцевості до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. № 1161-р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/kr201161> (дата звернення: 25.09.2020).
23. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. № 3852-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12/ed20200703> (дата звернення: 25.09.2020).
24. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони пралісів згідно з Рамковою конвенцією про охорону та сталий розвиток Карпат: Закон України від 23.05.2017 р. № 2063-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2063-19> (дата звернення: 25.09.2020).
25. Про затвердження Державної програми розвитку регіону українських Карпат на 2020–2022 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2019 р. № 880. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/880-2019-p> (дата звернення: 25.09.2020).

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.2.4>

**Шеховцов В.В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри екологічного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ORCID: 0000-0002-9101-7160

## **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТВАРИННОГО СВІТУ В УКРАЇНІ**

### **LEGAL ENFORCEMENT OF SPECIAL USE OF WILDLIFE IN UKRAINE**

*Природокористування як діяльність із вилучення корисних властивостей природних ресурсів – один із основних факторів забезпечення комфортного існування людини та соціально-економічного розвитку держави. Аналіз тенденцій сучасних відносин «людина – довкілля» свідчить про відсутність заощадливості та розсудливості у використанні природних ресурсів тваринного світу, а тому досягти гармонійного співіснування людини та тваринного світу можна лише через відповідні обмеження та контроль за режимом використання окремих об'єктів тваринного світу шляхом запровадження системи дозволів та заборон. У зв'язку із цим автор акцентує на тому, що право спеціального використання тваринного світу потребує особливого державно-правового регулювання через його цілеспрямованість на вилучення із природного середовища диких тварин або їх корисних властивостей, що суттєво впливає на загальний фізичний стан цього природного об'єкту. У статті аналізується сучасний стан правового забезпечення спеціального використання тваринного світу, а також ілюструється судова практика щодо неузгодженості правової процедури отримання дозволів на таке використання. У зв'язку із цим, автор наголошує на необхідності прийняття нормативно-правового акту, який врегулював би процесуальний порядок отримання дозволів на провадження діяльності із вилучення об'єктів тваринного світу у порядку спеціального використання. У процесі дослідження автор визначає мету спеціального використання тваринного світу та принципи, на яких повинен базуватися цей інститут фауністичного права. За результатами дослідження автор резюмує, що спеціальне використання об'єктів тваринного світу слід розглядати як інститут фауністичного права, що містить правові норми, які визначають організаційно-правовий механізм експлуатації диких тварин шляхом їх вилучення із природного середовища існування, переважно для комерційної мети, з дотриманням дозвільної процедури санкціонування державою такого використання, на платній основі й у спосіб, визначений нормативами, стандартами та лімітами. Акцентується на тому, що вирішення проблеми втрати популяції диких тварин й фрагментацію природних середовищ їх існування слід вирішувати за допомогою системного та комплексного підходу, а саме враховувати вимоги охорони тваринного світу під час здійснення будь-якої комерційної або іншої діяльності, яка може вплинути на стан тваринного світу.*

**Ключова слова:** тваринний світ, фауністичне право, спеціальне використання тваринного світу, природокористування, фауністичне законодавство.

*Exploitation of natural resources, as an activity on extraction of natural resources useful properties is one of the crucial factor for ensuring a comfortable human existence and socio-economic development of the state. Trend analysis of current relations “human-nature” demonstrates a lack of frugality and rationality in the use of wildlife and therefore to gain harmonious coexistence of human and wildlife it is possible only through appropriate restrictions and control over the exploitation of certain objects of wildlife by implementing a system of permits and prohibitions. From this perspective, the author emphasizes that the right of special use of wildlife requires extraordinary legal regulation due to its purpose to extraction of natural resources useful properties that significantly affects on the overall physical condition of wildlife. There has been analyzed the current state of legal coverage of a special use of wildlife as well as illustrated the case law on the inconsistency of the legal procedure for obtaining permits for such use. In this regard, the author emphasizes on the need of adoption for a legal act would regulate the procedure of obtaining permits on the extraction of natural resources useful properties. In the process of research, the author determines the purpose of the special use of wildlife as well as principles on which this institution of faunistic law should be based. With regard to findings of the study, the author summarizes that the special use of wildlife is an institution of faunistic law, which contains legal norms that determine the organizational and legal mechanism of exploitation of wild animals by removing them from the natural habitats, mainly for commercial goals with the adhere to permitting procedure of state confirmation of such exploitation, on a paid basis and in a way, determined by norms, standards and limits. Emphasizes is made both on the system and complex approaches as follows to honor the requirements of environmental protection while providing commercial or any other activity that can impact on the state of wildlife in the context of the solving problem of loss of wildlife population and fragmentation of their habitats.*

**Key words:** wildlife, faunistic law, special use of wildlife, exploitation of natural resources, faunistic legislation.

**Постановка проблеми.** XXI ст. як епоха високих темпів зростання чисельності населення, розвитку науково-технічного прогресу та впровадження інноваційних методик та інструментів організації виробництва поглиблюють взаємозалежність людини та природних ресурсів. Значення та роль тваринного світу для забезпечення нормальних умов існування людини та функціонування держави сьогодні важко переоцінити, людина стає все більш залежною від тварин, оскільки останні слугують важливим джерелом задоволення ключових життєвих потреб людини, а держава зацікавлена у отриманні харчової, промислової та лікарської сировини за рахунок використання об'єктів тваринного світу для зростання економіки та підвищення авторитету на світовому ринку торгівлі. Проте, активізація залучення у цей процес природних ресурсів тваринного світу створює загрозу безповоротного скорочення популяцій тварин, дефрагментації або руйнування їх природних середовищ існування, що у свою чергу, створює небезпеку для самого людства – негативний вплив на його економічний та екологічний добробут.

Одним із суттєвих чинників, який негативно впливає на стан популяцій тварин, є протиправне або неконтрольоване вилучення їх з природного середовища в комерційних цілях, що відбувається в порядку спеціального використання об'єктів тваринного світу. Саме тому сьогодні надзвичайно актуальним є вдосконалення правового механізму здійснення спеціального використання об'єктів тваринного світу, як і в цілому фауністичного законодавства зокрема на засадах екологізації, гуманізації та ідеологізації фауністичних правовідносин.

**Стан наукового дослідження проблеми.** Значний внесок у розвиток вчення про тваринний світ та правові засади його використання зробили такі представники вітчизняної науки екологічного права, як: В.І. Андрейцев, Г.В. Анісімова, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, В.М. Комарницький, Н.Р. Малишева, В.Л. Мунтян, В.К. Попов, С.В. Разметаєв, П.В. Тихий, Ю.С. Шемшученко та ін. Водночас питання спеціального використання тваринного світу також перебувало у полі наукових досліджень й отримувало свій розвиток. Так, зокрема, П.В. Тихим було захищено дисертацію «Еколого-правове регулювання спеціального використання дикої фауни», результати якої містили ряд прогресивних ідей удосконалення правового регулювання, однак які сьогодні мають бути доповнені та переглянуті з урахуванням оновлення законодавства. У науковій статті «Особливості окремих видів спеціального використання об'єктів тваринного світу» [4] Л.Д. Нечипорук сконцентрувала свою увагу на дослідженні поряд з іншими, двох основних видів їх спеціального використання: мисливство та рибальство. Приділяється увага також питанням біоетики, що, безумовно, є актуальним. Водночас, залишаються без належної уваги питання,

пов'язані із правовим забезпеченням дозвільної діяльності у сфері спеціального використання об'єктів тваринного світу, пошуком належних правових механізмів її забезпечення; проблеми лімітування та нормування при вилученні об'єктів тваринного світу тощо. Ці питання можуть становити підґрунтя для подальших досліджень.

**Виклад основного матеріалу.** Сутність спеціального використання об'єктів тваринного світу полягає у необхідності дотримання адміністративно-правових засобів, що втілює імперативний метод у фауністичному праві, як невідомої й обов'язкової вимоги здійснення діяльності, пов'язаної із вилученням диких тварин із природного середовища їх перебування. Водночас, як справедливо акцентується у еколого-правовій доктрині, важливо забезпечити такий спосіб регулювання, при якому суб'єктам будуть надані можливості самостійного визначення та вибору своєї поведінки в імперативно встановлених межах [1, с. 119].

Слід зазначити, що ст. 20 Закону України «Про тваринний світ» [2] відповідно до своєї назви перераховує види використання об'єктів тваринного світу незалежно від загального та спеціального порядку їх здійснення, а також безвідносно окремих об'єктів тваринного світу. Натомість, як стверджує П.В. Тихий, детальної правової регламентації потребує діяльність зі спеціального використання саме диких тварин, тобто вилучення тварин із природного середовища [3, с. 172]. Аналіз Закону України «Про тваринний світ» так само свідчить про те, що в подальшому законодавець приділив найбільшу увагу регулюванню саме спеціального використання диких тварин.

Мета спеціального використання об'єктів тваринного світу як діяльності, пов'язаної із вилученням природних ресурсів тваринного світу – задоволення абсолютно різноманітних, як вітальних, так і інших похідних потреб людини. Задоволення першої групи потреб наштовхує до висновку, що тваринний світ у цьому аспекті розглядається як важлива промислова, харчова та лікарська сировина (матеріальна цінність), а в інших випадках – як джерело духовного, естетичного задоволення й компонент культурно-виховного збагачення людини. В той же час, встановлення правил та вимог, виконання яких необхідне для реалізації спеціального використання об'єктів тваринного світу – гарантування забезпечення стану збереженості дикої фауни як невід'ємного компонента єдиної екосистеми Землі, мінімізація негативного впливу на диких тварин внаслідок виробничо-господарської та іншої діяльності, попередження тотального вимирання окремих популяцій тварин та в цілому уникнення вичерпності й виснаженості об'єктів тваринного світу. Отже, мета використання об'єктів тваринного світу, а також ступінь впливу користувача на фізичний стан природних

ресурсів тваринного світу, який обумовлює встановлення спеціального порядку здійснення не лише права природокористування, але й реалізації права власності, виступають превалюючими розмежувальними факторами між загальним та спеціальним використанням.

Досягнення зазначеної мети, у свою чергу, вимагає вваженості, співрозмірності можливостей і розумності при використанні природних ресурсів дикої фауни, саме тому фауністичне законодавство передбачає вимоги до правосуб'єктності особи, яка має намір експлуатувати тваринний світ на праві спеціального використання та вимоги до її компетентності з тим, щоб забезпечити його раціональність, встановлює перелік дозволених знарядь та способів здійснення такого використання для забезпечення реалізації гуманістичних орієнтирів у сфері поводження із тваринами тощо.

Кожен із об'єктів тваринного світу та перерахованих у ст. 20 Закону України «Про тваринний світ» [2] способів їх використання має свої особливості, обумовлені як об'єктно-суб'єктивним складом, так і правилами використання. Наприклад, фундаментальні теоретико-правові напрацювання щодо правового режиму такого виду спеціального використання тваринного світу як мисливство, дозволяють резюмувати такі його риси: здійснення для задоволення матеріальних, рекреаційних потреб громадян та народного господарства; полягає у намаганні добування та самому добуванні окремих видів ссавців та птахів, які законодавством віднесені до категорії мисливських (мають економічну цінність), а також перебувають у стані природної волі; реалізуються тільки в межах спеціально визначених територій (мисливські угіддя) та у чітко встановлений період часу (мисливський сезон); виконується лише регламентованими способами та за допомогою дозволених знарядь (мисливська вогнепальна та холодна металеві зброя); здійснюється виключно фізичними особами, спеціальна фауністична правосуб'єктність яких засвідчується відповідними документами (мисливський квиток, картка обліку добутої дичини та порушень правил полювання), а також мають право на добування диких тварин, що засвідчується спеціальним дозволом (ліцензія, відстрільна картка), який безпосередньо видається виключно користувачами мисливських угідь [4, с. 95].

Сучасні умови реалізації державної екологічної політики демонструють те, що співіснування екологічних та економічних принципів за спеціального природокористування залишається проблемним. Повсякчас постають питання щодо необхідності переважання екологічних інтересів над економічними, проте екологічний інтерес часто поступається економічному через державні пріоритети розвитку виробництва, важливість зростання економіки тощо, в процесі чого нехтуються екологічні норми.

У контексті зазначеного, слід підтримати позицію представників еколого-правової науки, які апелюють до потреби забезпечення комплексного підходу під час правового регулювання використання природних ресурсів, який впливає з необхідності правового оформлення оптимального поєднання економічних, споживацьких інтересів людини в задоволенні ресурсних потреб економіки та екологічних інтересів, спрямованих на задоволення життєво необхідної потреби існування в безпечному, ресурсно й екологічно збалансованому довіллі, а також врахування і поєднання публічних і приватних екологічних та не екологічних інтересів окремих суб'єктів [1, с. 118].

За таких умов, пріоритетним напрямком вдосконалення практики реалізації правових норм, що регулюють порядок здійснення спеціального використання об'єктів тваринного світу є нагальність врахування природокористувачами вимог охорони навколишнього природного середовища та збереження біорізноманіття на засадах орієнтації на подолання антагонізму між економічною й екологічною складовою частинами концепції сталого розвитку.

На це звернув особливу увагу й А.С. Євстігнєєв, досліджуючи правові принципи забезпечення екологічної безпеки спеціального природокористування. Він визначив їх як основні вихідні ідеї, на яких має базуватись законодавче регулювання відповідних правовідносин, а саме: 1) гарантування комплексного, системного, уніфікованого нормативно-правового регулювання попередньої, під час видачі дозвільних документів, перевірки можливості екологічно безпечного спеціального природокористування, 2) визначення дієвих правових засобів забезпечення екологічної безпеки в процесі здійснення спеціального природокористування після отримання відповідного дозвільного документа; 3) забезпечення балансу екологічного й економічного інтересів при здійсненні природокористування та неприпустимість безпідставного обмеження будь-якого із них; 4) пріоритет екологічного інтересу над економічним; 5) гарантування визначальної ролі держави в забезпеченні дотримання екологічної безпеки спеціального природокористування [5, с. 342–343]. Поряд із принципом комплексності та згаданими принципами екологічної безпеки, діяльність із спеціального використання природних ресурсів має підкорюватися як загальним принципам екологічного права (сталого, раціонального та ефективного використання природних ресурсів, принцип примату природи, тобто принцип дотримання об'єктивних законів розвитку природи при використанні природних ресурсів [6, с. 45]), так і спеціальним принципам фауністичного права (принцип збереження умов існування видового та популяційного різноманіття тваринного світу, недопустимість погіршення середовища існування, шляхів міграції та умов розмноження диких тварин тощо).

Спеціальне використання об'єктів тваринного світу виникає та припиняється на підставі правомірних юридичних фактів, до яких належать договори, ліцензії, дозволи й акти органів державної влади й органів місцевого самоврядування. У межах цього дослідження особливої концентрації уваги потребує питання правового забезпечення дозвільної діяльності у сфері спеціального використання об'єктів тваринного світу, оскільки деякі види спеціального використання дикої фауни передбачають припинення права державної власності на відповідні об'єкти й у цих випадках значення дозволу полягає в тому, що він є згодою власника на припинення свого права і надалі виконує роль акту, який засвідчує право власності осіб на добути об'єкти тваринного світу, тобто виступає не тільки підставою виникнення відповідних правовідносин, а й юридичним титулом зміни власника.

Між тим, процедура видачі дозволів на спеціальне використання об'єктів тваринного світу на сьогодні не знайшла належного законодавчого забезпечення. Так, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2018 р. № 505-р «Про скасування деяких актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади», наказ Мінекобезпеки «Про затвердження Правил видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення» від 26 травня 1999 р. № 115 був скасований як такий, що не відповідає Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Натомість був розроблений альтернативний підзаконний нормативно-правовий акт – Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі дозволів на спеціальне використання об'єктів тваринного світу як природних ресурсів загальнодержавного значення та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. № 459», а також проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, щодо врегулювання процедури видачі документів дозвільного характеру у галузі спеціального використання об'єктів тваринного та рослинного світу, з метою приведення у відповідність законодавчої бази до вимог законів України «Про адміністративні послуги» та «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 08 лютого 2019 р. (проте останній було відкликано 29 серпня 2019 р.).

Відсутність належного правового механізму забезпечення дозвільної системи у сфері спеціального використання тваринного світу створює передумови для успішних маніпуляцій та реалізації корупційних схем користувачами об'єктів тваринного світу за підтримки чиновників. Саме тому здійснення господарсько-виробничої та іншої діяльності, яка передбачає вилучення диких тварин із природного

середовища існування, повинне базуватися на легалізації такої діяльності, тобто на чіткому визначенні правових засад отримання санкціонованого дозволу уповноваженого органу державної влади.

До такого висновку дійшла й Велика Палата Верховного Суду у справі за позовом Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина» до Товариства з обмеженою відповідальністю «Аквадельф» про заборону діяльності дельфінарію. Як встановлено судами першої та апеляційної інстанції, Державна екологічна інспекція у Львівській області 11 грудня 2015 р. винесла припис, яким зобов'язала відповідача до 30 квітня 2016 р. отримати дозволи на утримання диких тварин у неволі, на право займатися розведенням у напіввільних умовах чи в неволі видів тварин, які занесені до Червоної книги України, на проведення заходів із залученням тварин. Як наслідок, ТОВ «Аквадельф» зверталось до компетентних державних органів із заявами та листами про надання дозвільних документів на право займатися розведенням у напіввільних умовах чи в неволі видів тварин, занесених до Червоної книги України. У відповідь Міністерство екології та природних ресурсів України повідомило про те, що відсутність затвердженого порядку оформлення вищевказаного документа дозвільного характеру та його форми унеможливило видачу дозволів на утримання диких тварин у неволі. Отже, суди попередніх інстанцій резюмували, що ТзОВ «Аквадельф» не отримало всіх дозвільних документів у зв'язку з відсутністю такої можливості через прогалини у законодавстві [7].

Проте Велика Палата Верховного Суду у постанові від 11 грудня 2018 р. зазначила, що відсутність встановленого чинним законодавством спеціального порядку видачі дозволів не надає права суб'єктам господарювання здійснювати діяльність з використання диких тварин без відповідних дозволів, оскільки це заборонено законодавством. Наведене вище свідчить лише про незабезпечення з боку органів державної влади належного захисту диких тварин, які використовуються у видовищних заходах та комерційних цілях.

Отже, спеціальне використання об'єктів тваринного світу не є абсолютним. Його реалізація обмежена, по-перше, публічним екологічним інтересом, який втілюється у пріоритеті забезпечення екологічної безпеки, раціонального та невиснажливого використання природних ресурсів тваринного світу. А по-друге, як зазначила Велика Палата Верховного Суду у згаданій постанові, згідно з вимогами природоохоронного законодавства використовувати диких живих тварин суб'єктами господарювання, як і іншими суб'єктами, слід з урахуванням законодавчих приписів, а саме: на підставі відповідного дозволу; з обов'язковим додержанням екологічних стандартів, нормативів

і лімітів їх використання; із забезпеченням збереження просторової та видової різноманітності тваринного світу; здійснюючи заходи щодо запобігання псуванню, виснаженню об'єктів тваринного світу та негативного впливу на стан довкілля в цілому; здійснюючи господарську діяльність без порушення екологічних прав інших осіб [7].

Спеціальне використання тваринного світу здійснюється не лише на підставі дозволу, але й із дотриманням лімітів та нормативів, встановлених державою. Проте лімітування та нормування при вилученні об'єктів тваринного світу врегульоване не в повній мірі. Положення Закону України «Про тваринний світ» [2] дають лише підґрунтя для здогадок, що такі ліміти мають існувати, повинні встановлюватися та дотримуватися: у ст. 9 серед основних вимог та принципів охорони, раціонального використання і відтворення тваринного світу Закон називає додержання науково обґрунтованих нормативів і лімітів використання об'єктів тваринного світу, забезпечення невиснажливого їх використання, а також відтворення. Однак, у той же час, як Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», так і Закон України «Про тваринний світ» не містять ні поняття лімітів використання природних ресурсів (об'єктів тваринного світу), ні визначених критеріїв для встановлення лімітів такого використання.

**Висновки.** 1. Спеціальне використання об'єктів тваринного світу слід розглядати як інститут фауністичного права, що містить правові норми, які визначають організаційно-правовий механізм експлуатації диких тварин шляхом їх вилучення із природного середовища існування, переважно для комерційної мети, з дотриманням дозвільної процедури санкціонування державою такого використання, на платній основі й у спосіб, визначений нормативами, стандартами та лімітами.

2. Вирішення проблеми втрати популяції диких тварин й фрагментацію природних середовищ їх існування слід вирішувати за допомогою системного та комплексного підходу, а саме враховувати вимоги охорони тваринного світу під час здійснення землекористування, наданні у спеціальне користування лісів та інших природних об'єктів, здійсненні сільськогосподарської та іншої виробничо-промислової діяльності, яка може вплинути на фізичний стан тваринного світу.

Врешті-решт слід пам'ятати, що добробут людства безпосередньо залежить від раціонального та заощадливого використання природних ресурсів, що ставить на порядок денний трансформацію парадигми культури споживання природних ресурсів, в тому числі за допомогою створення належного правового механізму регулювання суспільних відносин у сфері спеціального використання тваринного світу.

#### Список використаних джерел:

1. Кобецька Н.Р. Комплексний підхід як основа правового регулювання використання природних ресурсів. *Актуальні проблеми екологічних, земельних та аграрних правовідносин: теоретико-методологічні й прикладні аспекти*. Харків : НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2014. С. 117–119.
2. Про тваринний світ : Закон України від 13.12.2001 р. № 2894-III. *Голос України*. 2002. № 9.
3. Тихий П.В. Щодо поняття права користування тваринним світом. *Вісник академії правових наук України*. 1998. № 2 (13). С. 172–175.
4. Нечипорук Л.Д. Особливості окремих видів спеціального використання об'єктів тваринного світу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 91–97.
5. Євстігнєєв А.С. Проблеми правового забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2019. 416 с.
6. Дейнега М.А. Право користування природними ресурсами як правовий інститут у системі природоресурсного права. *Право. Людина. Довкілля*. Т. 11. № 1. 2020. С. 36–49.
7. Постанова Верховного Суду від 11 грудня 2018 р. у справі № 910/8122/17. URL: [http://reyestr.court.gov.ua/RevIew/78977479?fbclid=IwAR2fTm8iSzRiE2BEg5EREL8bPYqNvkKZEpl1iM-g5Xj6DP8\\_633uGrikmxPE](http://reyestr.court.gov.ua/RevIew/78977479?fbclid=IwAR2fTm8iSzRiE2BEg5EREL8bPYqNvkKZEpl1iM-g5Xj6DP8_633uGrikmxPE) (дата звернення 01.08.2020 р.).

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.2.5>

**Данилюк Л.Р.,**

кандидат юридичних наук,

викладач кафедри трудового, екологічного та аграрного права

Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

ORCID: 0000-0003-3201-8881

## **ЕКОЛОГІЧНЕ ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ ТА ШЛЯХИ ЗДІЙСНЕННЯ**

### **ENVIRONMENTAL INFORMATION PROVISION IN UKRAINE: CONCEPT AND WAYS OF REALIZATION**

*Право на екологічну інформацію має основоположний характер і належить до одних із пріоритетних у системі екологічних прав. Проте саме поняття екологічного інформування є комплексним і його розуміння не зводиться тільки до права на екологічну інформацію, що особливо важливо наголосили під час визначення еколого-інформаційних правовідносин і дослідження їх структури.*

*Зазвичай під екологічним інформаційним забезпеченням розуміють: елемент правового механізму (інструмент) реалізації державної політики в сфері забезпечення екологічної безпеки; функцію управління в сфері природокористування та охорони довкілля; гарантію прав громадян на безпечне для життя й здоров'я довкілля та вільний доступ до інформації про його стан.*

*Еколого-інформаційні правовідносини – це врегульовані актами міжнародного законодавства, Конституцією, законами і підзаконними нормативно-правовими актами України суспільні відносини, які виникають в процесі екологічного інформаційного забезпечення та реалізації права на вільний доступ до інформації про стан довкілля.*

*В умовах сформованого на цей час інформаційного суспільства належне законодавче та організаційне забезпечення будь-яких інформаційних відносин набуває все більшого значення. Якщо ж вести мову про еколого-інформаційні відносини, то фактично від рівня їх правового регулювання та якості функціонування залежить можливість реалізації не тільки права на екологічну інформацію, але певною мірою й інших екологічних прав.*

*Об'єктом еколого-інформаційних правовідносин є екологічна інформація, а суб'єктами виступають: запитувачі екологічної інформації; розпорядники екологічної інформації та їх структурні підрозділи або відповідальні особи з питань доступу до відповідної інформації; населення загалом.*

*Мета цієї статті полягає у дослідженні поняття та шляхів здійснення екологічного інформаційного забезпечення в Україні, вивченні його фактичного стану та виокремленні основних труднощів у процесі реалізації права на екологічну інформацію.*

**Ключові слова:** екологічна інформація, екологічне інформаційне забезпечення, еколого-інформаційні правовідносини.

*The right to environmental information is fundamental and is one of the priorities in the system of environmental rights. However, the very concept of environmental information is complex and its understanding is not limited to the right to environmental information, which is especially important in determining the environmental information relations and the study of their structure.*

*As a rule, environmental information provision is understood as: an element of the legal mechanism (instrument) for the implementation of state policy in the field of environmental safety; management function in the field of nature using and environmental protection; guarantee the rights of citizens on a safe environment for life and health and free access to information about its condition.*

*Environmental information legal relations are regulated by acts of international law, the Constitution, laws and regulations of Ukraine public relations that arise in the process of environmental information and the right to free access to information about the state of the environment.*

*In the conditions of the information society formed today the proper legislative and organizational maintenance of any information relations becomes more and more important. If we talk about environmental information relations, then in fact the level of their legal regulation and quality of operation depends on the possibility of exercising not only the right to environmental information, but to some extent other environmental rights.*

*The object of environmental information legal relations is environmental information, and the subjects are: inquirers of environmental information; environmental information managers and their structural subdivisions or individuals responsible for access to relevant information; population as a whole.*

*The purpose of this article is researching the concept and ways of realization environmental information provision in Ukraine, studying its actual state and highlighting the main difficulties in the process of realisation of the right on environmental information.*

**Key words:** environmental information, environmental information support, environmental information legal relations.



**Постановка проблеми.** Еколого-інформаційні правовідносини – це врегульовані актами міжнародного законодавства, Конституцією, законами і підзаконними нормативно-правовими актами України суспільні відносини, які виникають в процесі екологічного інформаційного забезпечення та реалізації права на вільний доступ до інформації про стан довкілля.

Об'єктом еколого-інформаційних правовідносин є екологічна інформація, а суб'єктами виступають: запитувачі екологічної інформації; розпорядники екологічної інформації та їх структурні підрозділи або відповідальні особи з питань доступу до відповідної інформації; населення загалом.

Поняття екологічного інформаційного забезпечення (екологічного інформування) має комплексний характер, який проявляється у різнофункціональних підходах до розуміння його змісту.

Зазвичай під екологічним інформаційним забезпеченням розуміють: елемент правового механізму (інструмент) реалізації державної політики в сфері забезпечення екологічної безпеки; функцію управління в сфері природокористування та охорони довкілля; гарантію прав громадян на безпечне для життя й здоров'я довкілля та вільний доступ до інформації про його стан.

**Стан наукового дослідження проблеми.** Інформування в галузі охорони навколишнього природного середовища є об'єктом обговорення у працях багатьох представників науки екологічного права, зокрема В.І. Андрейцева, Г.В. Анісімової, Г.І. Балюк, А.П. Гетьмана, І.І. Каракаша, Н.Р. Кобецької, В.В. Костицького, М.В. Краснової, Н.Р. Малишевої, Г.В. Мороз, Ю.С. Шемшученка та інших. Водночас питання аналізу правовідносин щодо екологічного інформування, з'ясування практичних аспектів їх функціонування, виявлення проблемних питань, які виникають в процесі забезпечення доступу до екологічної інформації, й надалі залишаються актуальними.

**Мета статті** полягає у дослідженні поняття та шляхів здійснення екологічного інформаційного забезпечення в Україні, вивченні його фактичного стану та виокремленні основних труднощів у процесі реалізації права на екологічну інформацію.

**Виклад основного матеріалу.** Шляхи екологічного інформаційного забезпечення окреслені в ч. 2 ст. 25<sup>1</sup> Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1] і здійснюються у вигляді: а) підготовки центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, і подання на розгляд Верховної Ради України щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні, а після її розгляду Верховною Радою України – опублікування в окремих виданнях та розміщення в системі Інтернет;

б) щорічного інформування Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідних рад та населення про стан навколишнього природного середовища відповідних територій; в) систематичного інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей; г) негайного інформування про надзвичайні екологічні ситуації; ґ) передачі інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу довкілля каналами інформаційних зв'язків, органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації; д) забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах.

Згідно з ч. 1 цієї ж статті Закону центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а на території Автономної Республіки Крим орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, діяльність яких може негативно вплинути або впливає на стан навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей, зобов'язані забезпечувати вільний доступ населення до інформації про стан навколишнього природного середовища.

При цьому доступ до інформації може забезпечуватися двома способами: 1) шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації (в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом) – так званий активний спосіб; та 2) шляхом надання інформації за запитами на інформацію – пасивний спосіб [2].

Фактично активний спосіб забезпечення доступу до інформації має місце, коли екологічне інформаційне забезпечення здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування шляхом оприлюднення екологічної інформації в межах їх повноважень.

Адже на усіх інших розпорядників екологічної інформації вимоги Закону України «Про доступ до публічної інформації» [3] поширюються лише в частині оприлюднення та надання відповідної інформації за запитами (ч. 3 ст. 13 Закону). І в цьому разі йдеться про пасивний спосіб забезпечення доступу до інформації.

Щоправда останнє положення законодавства є дещо необґрунтованим, а саме щодо підприємств, установ та організацій, функціонування яких може негативно вплинути або впливає на стан навколишнього природного середовища, здоров'я людей (тобто щодо діяльності інших розпорядників інформації). Виникає дискусійне питання: чи будуть вони за відсутності інформаційного запиту належним чином доводити (оприлюднювати) екологічну інформацію до заінтересованої громадськості, органів та осіб, які приймають управлінські та інші рішення.

Головними принципами екологічного інформування є: своєчасність подання інформації; об'єктивність даних, що подаються; повнота інформації та її доступність [4].

Постановою Верховної Ради України «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля» від 4 листопада 2004 р. № 2169-IV [5] рекомендовано:

1. Кабінету Міністрів України забезпечити: щорічне інформування населення через засоби масової інформації про 100 об'єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища; щоквартальне інформування про десять об'єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища на загальнодержавному рівні за минулий квартал; розроблення та затвердження положення про щоквартальне інформування населення через засоби масової інформації про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища; розроблення та затвердження положення про мережу загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації та місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем; функціонування мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.

2. Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування та місцевим органам виконавчої влади, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям забезпечити щоквартальне інформування населення через засоби масової інформації про: об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища; екологічно небезпечні аварії та надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру, дії, які можуть застосовуватися громадянами для зменшення їх впливу на здоров'я людей та довкілля, а також про заходи, що вживаються для подолання і ліквідації наслідків таких аварій та надзвичайних ситуацій.

Важливо зауважити, що у п. 1 зазначеної постанови Кабінету Міністрів України було рекомендовано розробити і затвердити положення про мережу

загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації та місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем ще до 1 січня 2005 року, а з 1 січня 2005 року забезпечити її функціонування. Однак тільки 7 листопада 2018 р. Кабінет Міністрів України розпорядженням № 825-р схвалив Концепцію створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля» [6], реалізацію якої передбачено здійснити протягом 2018–2020 років.

Керуючись Концепцією, бачимо, що мета створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля» полягає в управлінні екологічною інформацією у сфері охорони навколишнього природного середовища, зокрема, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів відповідно до європейських стандартів і вимог для забезпечення дотримання екологічних прав громадян і забезпечення надання вільного доступу до екологічної інформації про стан навколишнього природного середовища, екологічні ризики / загрози для безпечної життєдіяльності, екологічну перспективу із застосуванням телекомунікаційних технологій та глобальних інформаційних мереж, і досягається за такими напрямками: впровадження механізму електронного урядування, інформатизації органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища, в тому числі раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; модернізація державного управління та цифровізація управлінської діяльності, зокрема процесу надання адміністративних послуг; публікація та візуалізація відкритих даних та іншої геопросторової екологічної інформації у форматах, доступних і зручних для користувачів.

Натепер на сайті проєкту [7] запущено три модулі системи «Відкрите довкілля» – «Вода», «Повітря» та «ЕкоФінанси», що відображають дані державної системи екомоніторингу в Україні та публічні фінанси у сфері довкілля, а точніше – стан забруднення поверхневих вод суші, атмосферного повітря та інформацію щодо, наприклад, фінансування природоохоронних заходів по водних об'єктах, витрати на зменшення викидів у атмосферне повітря, обсяги екологічного податку й інше.

Як стверджує команда проєкту, ідеї створення геоінформаційної системи по воді і повітрю передувала аналітична робота. Вони прагнули зрозуміти, як працює чинна система збору екологічних даних і які перешкоди можуть стати їм на заваді. Серед них окремо відзначають декілька проблем:

1. Чинна інституційна система державного моніторингу довкілля є розбалансованою і неузгоджена між значним числом суб'єктів моніторингу – 11 центральних органів виконавчої влади. Одні і ті ж

види моніторингу здійснюються різними органами на основі різних мереж і об'єктів спостережень, з різними можливостями використання інформаційно-комп'ютерних технологій. Тільки 4 з них – підпорядковані Мінприроди.

2. Нестабільне і нерівномірне фінансування всієї системи державного моніторингу з державного бюджету України.

3. Відсутність механізмів електронного обміну даними в системі державного моніторингу.

4. Диспропорція у рівнях оснащення постів спостереження та нерівномірний розподіл інвестицій у технічне та програмне забезпечення суб'єктів моніторингу: одні види моніторингу мають кращу інфраструктуру постів спостереження, ніж інші.

5. Брак міжсекторальної співпраці та взаємодії, коли фактично кращі можливості недержавної мережі моніторингу в бізнесі та громадянському суспільстві не використовуються в системі державного моніторингу довілля [8].

Щодо інформування про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища, то з положень вказаної вище постанови можна зробити висновок, що воно проявляється в: 1) інформуванні населення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища через засоби масової інформації про: 100 об'єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища, щорічно; 10 об'єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища на загальнодержавному рівні за минулий квартал, щоквартально; 2) інформуванні населення органами виконавчої влади обласного рівня та органами місцевого самоврядування через засоби масової інформації про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища, щоквартально.

Що стосується щоквартального інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища, то з огляду на норми однойменного Положення, затвердженого наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 1 листопада 2005 р. № 397 [4], таке інформаційне забезпечення організовується таким чином:

1) територіальні органи Мінприроди здійснюють збір та узагальнення інформації; 2) Мінприроди аналізує надану інформацію та уточнює перелік об'єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища; 3) Державний комітет телебачення та радіомовлення, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації сприяють широкому висвітленню державними аудіовізуальними та друкованими ЗМІ матеріалів про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища (п. 3 Положення).

Згідно з п. 4 цього ж Положення надання відповідної екологічної інформації здійснюється шляхом: 1) щоквартального інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища на загальнодержавному рівні, та про стан навколишнього природного середовища в районі впливу об'єкта; 2) підприємства, що включені до переліку об'єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища, щокварталу до 20 числа місяця, наступного за звітним періодом, готують та надають до територіального органу Мінприроди таку інформацію: обсяги викидів в атмосферне повітря забруднюючих речовин, обсяги скидів у водні об'єкти зворотних вод та забруднюючих речовин, обсяги утворення відходів та їх розміщення (у тому числі порівняно з аналогічним періодом попереднього року), заходи, плани, програми та проекти щодо зниження негативного впливу об'єктів на довкілля, стан виконання превентивних заходів та готовності об'єктів до ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного характеру; 3) територіальні органи Мінприроди: перевіряють надану інформацію, вносять до неї (у разі необхідності) доповнення та уточнення (на підставі даних планових перевірок об'єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища); відредаговані дані надають для розміщення у регіональних ЗМІ; узагальнену інформацію надсилають до 25 числа місяця, наступного за звітним періодом, до Мінприроди; 4) Мінприроди: складає перелік об'єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища; забезпечує розміщення узагальненої інформації на веб-порталі Міністерства; надає інформацію для її висвітлення через державні аудіовізуальні та друковані ЗМІ (на безоплатній основі); 5) Державний комітет телебачення та радіомовлення, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації сприяють в оприлюдненні екологічної інформації.

Разом з цим аналіз сайту Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України свідчить, що інформування населення про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища, здебільшого здійснюється щорічно й характеризується певним відставанням у часі щодо звітного періоду. Так, у листопаді 2018 року Мінприроди представило рейтинг «ТОП-100 найбільших підприємств-забруднювачів» за 2017 рік [9], а в грудні 2019 року Мінекоенерго було підготовлено рейтинг «ТОП-100 найбільших підприємств-забруднювачів» за 2018 рік [10].

Також однією з форм екологічного інформування, на яку варто звернути увагу, є підготовка і подання на розгляд Верховної Ради України щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні центральним органом

виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, а після її розгляду Верховною Радою України – опублікування окремим виданням та розміщення в системі Інтернет. І в цьому контексті слід відзначити, що останні національні доповіді оприлюднені на сайті Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України у вересні 2020 року, але стосується стану навколишнього природного середовища в Україні у 2017 та 2018 роках [11; 12], а доповідь про стан довкілля у 2016 році взагалі відсутня.

Щодо цього В.М. Комарницький зазначає, що питання щодо Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні заслуговує на окрему увагу. Загальні вимоги стосовно підготовки цієї доповіді, які містяться в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», є досить загальними, з них не можна зрозуміти, яким чином фінансуються роботи з підготовки доповіді, на яких засадах залучаються до цього представники наукових та інших заінтересованих установ, організацій, які основні положення має включати доповідь, у якому порядку (на пленарних засіданнях чи засіданнях профільного комітету) вона має розглядатись у Верховній Раді України, чи існує відповідальність за недодержання вимог щодо підготовки доповіді тощо. Очевидно, Закон надає досить широку свободу дій щодо підготовки й оформлення зазначеної доповіді уповноваженому центральному органу виконавчої влади. Це негативно позначається на опрацюванні досить важливого документа, який має надавати максимально повну інформацію про стан природних ресурсів в Україні, проблеми, що виникають у процесі їх використання. На практиці

має місце суттєве затримання з її підготовкою (один-два роки), що позначається на актуальності, достовірності інформації, яка включається в доповідь [13].

Подібна ситуація відбувається й з Екологічними паспортами регіонів і Регіональними доповідями про стан навколишнього природного середовища в областях. Наприклад, паспорти областей за 2018 рік оприлюднені на сайті Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України в липні 2019 року [14], а окремих областей – навіть у січні 2020 року [15; 16], за 2019 рік – у вересні 2020 року [17]. Так само регіональні доповіді за 2017 рік представлені на сайті Міністерства у листопаді 2018 року [18], за 2019 рік – у жовтні 2020 року [19]. Наведені відомості також зумовлюють сумніви щодо актуальності викладеної у відповідних документах інформації та її цінності для населення.

**Висновки.** Отже, екологічне інформаційне забезпечення в Україні здійснюється шляхами, передбаченими в ч. 2 ст. 25<sup>1</sup> Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а доступ до екологічної інформації забезпечується активним і пасивним способами.

У представлений статті основна увага зосереджена на дослідженні шляхів екологічного інформування, які реалізуються в активний спосіб. Тобто органами державної влади та органами місцевого самоврядування шляхом оприлюднення екологічної інформації в межах їх повноважень.

Серед основних недоліків такого екологічного інформування можна виділити його несвоєчасність і неповноту відомостей, що потребує реагування на відповідні проблеми та їх вирішення уповноваженими суб'єктами.

#### Список використаних джерел:

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ. Дата оновлення: 07.06.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 09.10.2020).
2. Право осіб на доступ до екологічної інформації, розпорядником якої є підприємство. URL: <http://epl.org.ua/human-posts/pravo-osib-na-dostup-do-ekologichnoyi-informatsiyi-rozporядnykom-yakoyi-ye-pidpryyemstvo/> (дата звернення: 09.10.2020).
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Дата оновлення: 01.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 09.10.2020).
4. Про затвердження Положення про шоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільш шкідливими забруднювачами навколишнього природного середовища: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 01.11.2005 р. № 397. Дата оновлення: 18.07.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1510-05#Text> (дата звернення: 09.10.2020).
5. Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля: постанова Верховної Ради України від 04.11.2004 р. № 2169-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2169-15#Text> (дата звернення: 09.10.2020).
6. Про схвалення Концепції створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 р. № 825-р. Дата оновлення: 24.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/825-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 09.10.2020).
7. Open Access Environment. URL: <https://openaccess.org.ua/> (дата звернення: 09.10.2020).
8. Старт роботи нової онлайн-бази екологічних даних «Відкрите довкілля». URL: <https://openaccess.org.ua/news/view/1008> (дата звернення: 09.10.2020).
9. Мінприроди підготувало рейтинг «ТОП-100 найбільших підприємств-забруднювачів» за 2017 рік. URL: <https://mepr.gov.ua/news/32941.html> (дата звернення: 09.10.2020).
10. ТОП-100 найбільших підприємств-забруднювачів. URL: <https://mepr.gov.ua/news/34251.html> (дата звернення: 09.10.2020).
11. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2017 році. URL: <https://mepr.gov.ua/news/35955.html> (дата звернення: 09.10.2020).

12. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2018 році. URL: <https://mepr.gov.ua/news/35937.html> (дата звернення: 09.10.2020).
13. Комарницький В.М. Правові питання екологічного інформаційного забезпечення у сфері природокористування. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2010. Вип. 1. С. 157–165. URL: <http://radnuk.info/statti/580-ekolog/14945-2011-01-21-03-01-31.html> (дата звернення: 09.10.2020).
14. Екологічні паспорти регіонів за 2018 рік. URL: <https://mepr.gov.ua/news/33529.html> (дата звернення: 09.10.2020).
15. Екологічний паспорт Івано-Франківської області за 2018 рік. URL: <https://mepr.gov.ua/news/34451.html> (дата звернення: 09.10.2020).
16. Екологічний паспорт Одеської області за 2018 рік. URL: <https://mepr.gov.ua/news/34452.html> (дата звернення: 09.10.2020).
17. Екологічні паспорти регіонів за 2019 рік. URL: <https://mepr.gov.ua/news/35913.html> (дата звернення: 09.10.2020).
18. Регіональні доповіді про стан навколишнього природного середовища у 2017 році. URL: <https://mepr.gov.ua/news/32893.html> (дата звернення: 09.10.2020).
19. Регіональні доповіді про стан навколишнього природного середовища у 2019 році. URL: <https://mepr.gov.ua/news/35990.html> (дата звернення: 09.10.2020).

UDC 349.6

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.2.6>

**Kostytsky V.V.,**  
Doctor of Law (DrSc.), Professor,  
Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine,  
President of the International Environmental Academy,  
Professor at the Department of Theory of Law and State  
Taras Shevchenko National University of Kyiv  
ORCID: 0000-0003-1692-9810

## THE MODERN PROBLEMS OF THEORY ECOLOGICAL LAW

### СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

*Features of the modern globalized world necessitate the reformulation of our ideas about law and the state and their role and place in the development of civil society [5]. In today's global civil society, people are willing to trust the elite. The choice of a model of interaction between society and the environment in a modern organized global civil society can no longer be the result of random decisions or the work of one or more states, it becomes a global task. The form of its solution may be the further improvement of national environmental law with the subsequent adoption of the Environmental Constitution of the Earth, which also requires clarification of many political and legal issues, especially theoretical and methodological. The problem of their formulation and solution, today, is superimposed on another very serious problem, which we call the problem of the crisis of modern jurisprudence, but rather even modern legal understanding.*

*Peculiarities of modern globalized world stipulate the necessity in reframing our ideas about law and state and their role and place in development of civil society. The development of legal system leads to severance of new legal branches and institutes. Therefore, we will logically begin our research of ecological law place and role in legal system from analysis of modern understanding law and legal system, law structure peculiarities and other theoretic and methodological problems. Finding out the question of the essence of a particular branch of law and its place in the system of law requires the study of the socio-legal bases of its origin, history of origin, principles and possible ways of development.*

*State legal system determines not only the form of government, political (legal) regime but also characterizes the features of its modern development, as the modern state cannot be isolated from the global world. Thus, law turns from limitation of law into phenomenon where system of person's limitations and his/her duties corresponds with state's duties and person's possibilities.*

*During the last decades in Ukraine the law was traditionally examined as a mirror of public relations reflected only attained level of development and deprived of creative force as a secondary (built-on) element of reality, an addition to economic relations which serves the tools of economy.*

**Key words:** law, law, ecological law, sociological and legal problems of environmental protection.

*Особливості сучасного глобалізованого світу зумовлюють необхідність переформулювання наших уявлень про право та державу та їх роль і місце у розвитку громадянського суспільства [5]. У сучасному глобальному громадянському суспільстві люди готові довірити еліті. Вибір моделі взаємодії суспільства і довкілля у сучасному організованому глобальному громадянському суспільстві уже не може бути результатом випадкових рішень або справою однієї чи кількох держав, стає загальнопланетарним завданням. Формою його вирішення може бути подальше удосконалення національного екологічного права з наступним ухваленням Екологічної Конституції Землі, що потребує також з'ясування багатьох політико-правових питань, насамперед теоретико-методологічних. Проблема їх постановки та вирішення накладається на іншу дуже серйозну проблему, яку називаємо проблемою кризи сучасного правознавства, а швидше навіть сучасного праворозуміння.*

*Розвиток правової системи призводить до припинення діяльності нових юридичних галузей та інститутів. Тому ми логічно розпочнемо дослідження місця та ролі екологічного права у правовій системі з аналізу сучасного розуміння права та правової системи, особливостей структури права та інших теоретичних і методологічних проблем. З'ясування питання про сутність певної галузі права та її місце в системі права вимагає вивчення соціально-правових основ її походження, історії виникнення, принципів і можливих шляхів розвитку.*

*Державно-правова система визначає не тільки форму правління, політичний (правовий) режим, але і характеризує особливості його сучасного розвитку, оскільки сучасна держава не може бути ізольована від глобального світу. Таким чином, право перетворюється з обмеження права на явище, де система обмежень людини та її / її обов'язків відповідає обов'язкам держави та можливостям людини.*

*Протягом останніх десятиліть в Україні закон традиційно розглядався як дзеркало суспільних відносин, що відображає лише досягнутий рівень розвитку і позбавлене творчої сили як вторинного (вбудованого) елемента реальності, доповнення до економічних відносин, яке служить інструментом економіки.*

**Ключові слова:** право, закон, екологічне право, соціолого-правові проблеми охорони довкілля.

**Formulation of the problem.** Law is a social phenomenon [1], an achievement of spiritual culture and art that is why law cannot be deprived of creative basis with the help of which new socio-economic relations develop. Ukrainian experience, the Constitution of Ukraine (1996), the project of which was created with the author's input as a model for development of the state, forming the legal system, civil society and a new free man, is the best argument in favour of such a statement.

Freedom and necessity are two real criteria, two real keys to understanding law as an integral phenomenon which combines public and private life of the society. Freedom per se is alive when like a bird it can have two wings, one of which is private life of a person, based on the right to one's own identity and private property, and the second is the right to participating in public life, obviously, foremost – the right to vote. And then the necessity is understood as a duty of an individual to take into account public and private interests while realizing one's own interests.

Contrary to legal system as a multitude of all legal phenomena the legal system includes fields of law and institutes of law. There arises a logical question whether it is possible to distinguish branches in the legal system which belongs to private law, and to designate fields of law which are public law. On the level of division of law into branches it is yet possible to talk about it: civil law undoubtedly makes the basis of private law. Natural law, as Ulpian said, also belongs to private law. There are rights and freedoms of a person in natural law which are inalienably proper to it as a biosocial creature and they cannot be given by the state, and only owing to their acknowledgement by the state must be recorded in the constitution as a public agreement of citizens inter se, the civil society and the state. Here the level of publicity of natural law corresponds to the level of publicity of civil law.

One of displays of integrity of law apart from its division into public and private and their unity is formation of a complex field of law – “ecological law” that combines in itself forms of public and private law, includes both norms of ecological law and norms of other fields of law.

**Presenting main material.** We can mention once again that a combination of norms of public and private law as demonstration of unity of law and its division into branches but, foremost, of its integrity, can be especially vividly seen in ecological law. Integrity of law is the law of its existence. In our opinion, economic and legal mechanism of environmental protection is one of displays of the integrity of law [2]. The task and optimal result of realization of economic and legal mechanism of protection of natural environment lies in achieving harmonious relations in the “society and nature” system which, for example, is possible to express through the concept of ecological legal order and ecological safety.

In any case the result of legal regulation of ecological relations must convey a certain state of public relations in the sphere of cooperation of society and nature, and in this case the quality of environment is favourable for a person and separate natural components, and the quality and the amount of natural resources cater for the economy of present and future generations of people [3].

Such efficiency of public relations is possible only under conditions of ecological stability which means the ability of an ecosystem to resist abiotic and biotic factors of the environment, including anthropogenic influences [4].

Law is practically the only, both effective and resultative, universal instrument of solution to these problems. Optimization of behavioural characteristics of participants of ecological relations on the basis of providing ecological vector in the system of their internal motivations are directed at balancing forms of cooperation of the society and nature.

The law of every state as a system which includes such structural units as branches of law is in permanent dynamics. Such peculiarities of law can be most vividly seen in ecological law which includes legal norms directed at environmental protection.

Thus, ecological law is a complex branch of law that regulates legal relations in the sphere of environmental protection, rational use of natural resources and providing ecological safety, i.e. relations related to protection and use of environment on the whole and natural resources of environment with the aim of providing permanent balanced development in interests of present and future generations of people.

In Ukraine the main characteristics of development of ecological law consists in expansion of its action, itemization of many legal requirements. A short process of its development in independent Ukraine underlines the fact that expansion of the sphere of ecological law is an objective process. The tendency of expansion of the sphere of ecological law in Ukraine is far from being exhausted even today. In particular, it is confirmed by the fact that the problem of substantial updating and perfection of ecological law acquires considerable importance. The point is that the intensity of formation of this branch of law has resulted in adoption of many hasty and imperfect legal norms which were often corrected in recent years. Weak financial and economic validity of many statements of ecological law has revealed itself. All this has required earlier and requires now permanent adjustment of a considerable number of existing normative materials, it often generates unsystematic and frequent changes in the mechanism of legal regulation of ecological relations, puts forward the need of codification of ecological law and adoption of the Ecological Code of Ukraine.

Ukrainian legal idea still has to find optimal principles of cooperation and differentiation of branches of law. Obviously, nowadays we should display patience and

consideration, remembering that one or few legislative acts do not provide coordination and efficiency of public relations. A number of laws seem necessary, something similar to the “critical mass” in physics to make all the legal system “begin to work”. Even within the limits of one branch of law it is difficult to obtain necessary effect without corresponding innovations in other branches of law. For instance, insufficient effectiveness of the Law of Ukraine “On Protection of Natural Environment” is largely stipulated by delay of alterations to the Code on Administrative Offences of Ukraine and absence of law on state control in the sphere of environmental protection.

Today we face the necessity of codification of ecological law and adoption of the Ecological Code of Ukraine which would take into account recent achievements not only of the law science but also of law-making and law-enforcement practice and new principles. The principles of environmental (ecological) legislation express the main objective laws of the mechanism of interaction between the individual, society and the natural environment of a person and determine the essence of environmental legislation. The principles of environmental legislation are an expression of public environmental interests, and operate within all sub-sectors and institutions of environmental legislation, are enshrined in the relevant provisions of the laws, act as the most concentrated supremacy of the principles of environmental law, and interact with the principles of environmental policy.

Principles of ecological law consist in fundamental ideas, basic principles, peculiarities, properties which are typical of all legal norms of ecological law, according to which regulation of ecological relations is carried out. From our point of view, the above-mentioned list of features has to be definitely complemented by such characteristics as requirements. Primarily, principles are nothing else but requirements in accordance with which certain legislative norms must be reflected in corresponding acts. Principles are the basis of construction and functioning of law, de facto they are obligatory in the part of inhibition for all the subjects of ecological relations without exception; their current state de jure determines the level of legal consciousness and culture of the society, in the part of the subject of research – a level of its ecological behaviour. Principles of ecological law are characterized by the process of permanent development the dynamics of which is determined by transformation of tasks in the sphere of exploitation of natural resources, environmental protection and providing ecological safety in conditions of increased changeability of the environment, the system of ecological relations, largely predefined by the change of ecological requirements on national and international levels.

Principles of ecological law apart from its object and methods of legal regulation of ecological relations are criteria which allow to distinguish ecological law from other branches of law, to determine the nature of ecological law as a complex branch of law.

First of all, ecological law is based on the system of general (which determine the essence of law on the whole – principles of social justice and social freedom, equality (equal protection of the law), unity of legal rights and duties, lawfulness, inevitability, etc.) and special (branch-related – which concern and operate within the limits of one branch) principles. At the same time differences in approaches of a number of scientists take place in the part of systematization of basic principles of ecological law.

However, since the Law of Ukraine “On Protection of Natural Environment” was adopted many years have passed and today we can talk about a new system of principles of ecological law to which belong the following: priority of requirements of ecological safety, obligatoriness of inhibition of ecological standards, norms and limits of use of natural resources in the activity of public and local self-government bodies, and also in the process of realizing economic, administrative, humanitarian, social and other activity; duty of the state to guarantee the environment ecologically safe for life and health of people, to provide favourable ecological conditions of person’s work and rest; realization of the principle “a polluter pays” in legislative activity and law enforcement of the state, in other words the introduction of paid access for industrial and economic activity which leads to environmental pollution and worsening the quality of natural resources, introduction of ecological taxes; ecological patriotism, realization of economic, political, humanitarian, social and other activity taking into account ecological interests of Ukraine, priority for society of life supporting (social, recreational, protective) functions of biosphere concerning direct (raw material) use of natural resources, use of national standards, if their requirements are more effective for achievement of tasks of environmental protection than international ones; principle of integration in realization of ecological measures of the state.

Application of any principle of environmental protection cannot lead to violation of the other principle or person’s right to ecological safety and environmental protection.

Moral and ecological ethics are at the heart of making any environmentally sound decisions. The question of salvation of modern civilization lies in the field of environmental ethics, including through the adoption and implementation of the Earth’s Ecological Constitution. The international legal environmental imperative (the moral imperative of good), as an ideal to which we would all strive together to preserve the Earth for our children and grandchildren, must obviously be the content of the Earth’s Ecological Constitution, which should precede the harmonization of the constitutional consolidation of human rights. living in a favorable environment and other environmental rights as a condition and obligation of the state to ensure sustainable development and carry out an ecological function in accordance with the



requirements of international and national environmental law. Such a need is also objectively attributed to the fact that it is now generally accepted to distinguish environmental law as a complex branch of law, which brings together a relatively independent set of rules of law governing certain spheres of social relations, united in separate branches, sub-branches and institutions of law.

**Conclusions.** The components of the development of law should be not only the further progress of environmental science, the enhancement of the ecological and legal culture, the improvement of the eco-legal education system, but, above all, the improvement of the legislation, taking into account the normative force of the law, its general binding nature. We now face the need to codify environmental legislation and adopt the Environmental Code of Ukraine, which would take into account the latest developments in both legal science and law-making and law enforcement.

The codification of environmental law must be carried out at the level of creation of new rules of law. After all, a legal rule – a specific rule of conduct, established or sanctioned and enforced by the state – is the least structural component of the environmental law system.

Therefore, environmental law is a complex area of law that regulates legal relations in the field of nature protection, rational use of natural resources and ensuring environmental safety, that is, relations related to environmental protection in general, protection and use of natural resources and protection of life and health. human

beings due to the negative impact of human activity on the environment in order to ensure a balanced sustainable development for the benefit of present and future generations of people [5].

The human right to a clean environment in the constitutions of modern states is considered to be the legal basis for the legal consolidation of the ecological function of the state. In this way, preserving the environment for present and future generations in modern law theory and constitutional practice is seen as a shared responsibility of the state, civil society and man. This approach can be defined as an international legal environmental imperative, which is accepted in almost every country in the world.

The creation of a new environmental ethic in the global civil society of the post-industrial era. The ethics of global civil society will be guided by the priority of human interests, the desire to preserve and pass on the Earth and modern civilization to the next generations [5].

Further development of the Institute for Environmental Rights and Freedoms should take into account the emerging trends of mutual “transfusion” of scientific ideas and provisions between national legislation and international environmental law, especially the processes of globalization. It has become generally accepted the constitutional consolidation of environmental responsibilities of citizens, which corresponds to the environmental right to a life-friendly and clean environment.

#### References:

1. Алексеев С.С. Абэтка. Теория. Философия. Опыт комплексных исследований. Москва : Хартия, 1999.
2. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього середовища в Україні) / Інститут законодавчих прогнозів та правової експертизи. Київ : USSB SME Eusmeu, 2003. 772 с.
3. Екологічна конституція Землі. Методологічна основа / В.В. Костицький та ін. Львів : РВВ НЛТУ України, 2011. С. 370–381.
4. Протасов В.Ф., Молчанов А.В. Словарь экологических терминов и понятий. Москва, 1997. С. 101.
5. Проблеми теорії екологічного права : колективна монографія / В.В. Костицький, А.П. Гетьман, Ю.В. Щокін, Ю.А. Гетьман та ін. ; за ред. В. Костицького. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2020. 112 с.

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.2.7>

**Краснова Ю.А.,**

доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права  
імені академіка В.З. Янчука  
Національного університету біоресурсів і природокористування України  
ORCID: 0000-0001-7898-9603

**Щиглов Є.О.,**

аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права  
імені академіка В.З. Янчука  
Національного університету біоресурсів і природокористування України  
ORCID: 0000-0001-5835-3800

## **ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБЛІКУ ОБ'ЄКТІВ, ЩО ШКІДЛИВО ВПЛИВАЮТЬ НА СТАН НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ**

### **PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF ACCOUNTING OF OBJECTS THAT HARMFULLY AFFECT THE STATE OF THE ENVIRONMENT IN UKRAINE**

*У статті розглядаються правові проблеми здійснення обліку об'єктів, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища в Україні. Авторами встановлено, що облік об'єктів, які шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища, як підвид функції екологічного обліку, є похідним від обліку речовин, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища, та не має комплексного нормативно-правового регулювання.*

*В процесі аналізу нормативно-правових актів було з'ясовано, що залежно від кількості і типу небезпечної речовини такі об'єкти поділяються на: 1) потенційно небезпечні об'єкти та 2) об'єкти підвищеної небезпеки. Поділ на такі види об'єктів відбувається в рамках процедури ідентифікації, за результатами якої для потенційно небезпечних об'єктів вимагається розробка екологічного паспорту підприємства, а для об'єктів підвищеної небезпеки – декларація безпеки такого об'єкта.*

*За відповідністю об'єктів названим видам здійснюється спостереження за якісними і кількісними параметрами їхнього стану в рамках здійснення спеціального моніторингу таких об'єктів.*

*Авторами також з'ясовано, що в рамках здійснення обліку об'єктів, які шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища, сьогодні ведуться такі реєстраційні бази, як: Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів, Державний реєстр об'єктів підвищеної небезпеки, Державний реєстр суб'єктів господарювання, які здійснюють приймання та/або розбирання транспортних засобів, що утилізуються, Державний кадастр сховищ радіоактивних відходів, Реєстр об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів та Реєстр місць видалення відходів. У разі настання надзвичайних ситуацій на таких об'єктах Державною службою України з надзвичайних ситуацій ведеться також облік таких надзвичайних ситуацій.*

*Піднімається питання про необхідність прийняття єдиного комплексного нормативно-правового акту, присвяченого питанням екологічного обліку.*

**Ключові слова:** екологічний облік, облік об'єктів, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища, реєстр, кадастр, правове регулювання.

*The article considers the legal problems of accounting for objects that adversely affect the state of the environment in Ukraine. The authors found that the accounting of objects that adversely affect the state of the environment, as a subtype of the function of ecological accounting, is derived from the accounting of substances that adversely affect the state of the environment and has no comprehensive regulation.*

*During the analysis of regulatory legal acts, it was found that, depending on the amount and type of hazardous substance, such objects are divided into: 1) potentially hazardous objects and 2) objects of increased danger. The division into the following types of objects occurs within the framework of the identification procedure, according to the results of which, for potentially hazardous objects, the development of an environmental passport of the enterprise is required, and for objects of increased danger – a safety declaration of such an object. The compliance of objects with the named types is monitored for the qualitative and quantitative parameters of their state within the framework of special monitoring of such objects.*

*The authors also found that, as part of the accounting of objects that adversely affect the state of the environment, currently there are such registration databases: State Register of Potentially Dangerous Objects, State Register of*

*High-Risk Objects, State Register of Sub economic cadastral and radioactive waste storage facilities, the Register of Waste Generation, Treatment and Utilization Facilities and the Register of Waste Disposal Sites. In case of emergencies at such facilities, the State Emergency Service of Ukraine also records such emergencies.*

*The question arises about the need to adopt a single comprehensive legal act on environmental accounting.*

**Key words:** *ecological accounting; accounting for objects that adversely affect the state of the environment; register; cadasters; legal regulation.*

**Постановка проблеми.** За останні роки посилення впливу діяльності людини на стан навколишнього природного середовища наочно продемонструвало, що екологічні витрати процесу розвитку вже не можна просто ігнорувати і що для їх оцінки та регулювання слід використовувати спеціальні інструменти.

Крім того, розширення доступу до інформації призвело до того, що дані про стан навколишнього середовища стають все більш затребувані як політиками, так і пересічними громадянами, а це зумовлює потребу в більш ефективному регулюванні екологічної діяльності через виведення на новий щабель функції екологічного обліку.

**Стан наукового дослідження проблеми.** В українській еколого-правовій науці такий облік визначається як облік у галузі навколишнього природного середовища, який включає в себе облік природних ресурсів та облік об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища [1, с. 231–232].

Однак якщо питання обліку природних ресурсів в еколого-правовій науці були об'єктами наукових досліджень [2; 3; 4], то питання правового регулювання обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища в Україні, ще не отримали належної наукової уваги.

В зв'язку з цим **метою** цього наукового дослідження є аналіз одного із аспектів окресленої тематики – правового регулювання обліку об'єктів, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасне законодавство визначає два види об'єктів, що впливають на стан довкілля – потенційно небезпечні об'єкти та об'єкти підвищеної небезпеки. Для їх розмежування на підприємствах проводиться процедура ідентифікації (аналіз структури об'єктів господарської діяльності та характеру їх функціонування для встановлення факту наявності або відсутності джерел небезпеки, які за певних обставин можуть ініціювати виникнення надзвичайних ситуацій, а також визначення рівнів можливих надзвичайних ситуацій).

У процесі ідентифікації розглядаються і враховуються внутрішні та зовнішні чинники небезпеки. Внутрішні чинники небезпеки характеризують небезпечність будов, споруд, обладнання, технологічних процесів об'єкта господарської діяльності та речовин, що виготовляються, переробляються, зберігаються чи транспортуються на його території.

Зовнішні чинники небезпеки безпосередньо не пов'язані з функціонуванням об'єкта господарської діяльності, але можуть ініціювати виникнення надзвичайної ситуації на ньому та негативно впливати на її розвиток (природні явища та аварії на об'єктах, які розташовані поблизу).

Органи виконавчої влади, які відповідають за безпечне функціонування потенційно небезпечних об'єктів, територіальні та місцеві органи державного нагляду у сфері цивільного захисту відповідно до своїх повноважень встановлюють терміни проведення ідентифікації та вживають заходів щодо забезпечення своєчасності та повноти проведення ідентифікації.

Ідентифікацію проводять відповідальні особи об'єктів господарської діяльності. Такі особи узгоджують результати ідентифікації з місцевими органами державного нагляду у сфері цивільного захисту шляхом підготовки відповідного Повідомлення про результати ідентифікації щодо визначення рівня небезпеки.

Сама процедура ідентифікації здійснюється за такими етапами:

- вибір кодів надзвичайних ситуацій, виникнення яких можливе на об'єкті господарської діяльності;
- аналіз показників ознак надзвичайних ситуацій, вибраних на попередньому етапі, та визначення їх порогових значень з використанням Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій, затверджених наказом МНС України від 12 грудня 2012 р. № 1400;
- виявлення за результатами аналізу джерел небезпеки, які за певних умов (аварії, порушення режиму експлуатації, виникнення природних небезпечних явищ тощо) можуть стати причиною виникнення надзвичайних ситуацій (для цього використовується Перелік основних джерел небезпеки, які притаманні потенційно небезпечним об'єктам);
- визначення видів небезпеки для кожного з виявлених джерел небезпеки;
- визначення переліку небезпечних речовин, що використовуються на об'єкті господарської діяльності, їх кількості та класу небезпеки за допомогою нормативних документів у сфері визначення небезпечних речовин;
- оцінка на підставі отриманих даних зони поширення надзвичайних ситуацій, які можуть ініціювати кожне з виявлених джерел небезпеки за допомогою Методики прогнозування наслідків вилливу (викиду) небезпечних хімічних речовин під час аварій на промислових об'єктах і транспорті, затвердженої

наказом МНС України, Мінагрополітики України, Мінекономіки України, Мінприроди України від 27 березня 2001 р. № 73/82/64/122;

- оцінка можливих наслідків надзвичайних ситуацій для кожного з джерел небезпеки (кількість загиблих, постраждалих, тих, яким порушено умови життєдіяльності, матеріальні збитки) з використанням Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 175;

- встановлення максимально можливих рівнів надзвичайних ситуацій для кожного з джерел небезпеки згідно з Класифікацією надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями;

- визначення державних (галузевих) реєстрів (кадастрів), в яких зареєстровано або необхідно зареєструвати об'єкт господарської діяльності з використанням Переліку затверджених державних (галузевих) реєстрів України для обліку небезпечних об'єктів;

- визначення відповідності об'єкта діючим нормативно-правовим актам у сфері визначення небезпечних об'єктів.

Під час визначення самих об'єктів ідентифікації уповноважені суб'єкти використовують: Перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затверджений Законом України «Про оцінку впливу на довкілля»; Перелік особливо небезпечних підприємств, припинення діяльності яких потребує проведення спеціальних заходів щодо запобігання заподіяння шкоди життю та здоров'ю громадян, майну, спорудам, навколишньому природному середовищу, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 339; Перелік суб'єктів господарювання, галузей та окремих територій, які підлягають постійному та обов'язковому аварійно-рятувальному обслуговуванню на договірній основі, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2016 р. № 763.

Для виявлення на об'єкті джерел небезпеки використовують Перелік основних джерел небезпеки, які притаманні потенційно небезпечним об'єктам, складений з урахуванням постанови Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 956 «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки» та Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, визначеного постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1107.

Ще однією групою нормативних актів, за якими визначається ступінь небезпечності об'єктів, є прийняті постановами Кабінету Міністрів України критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, зокрема: у сфері

охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів Державною екологічною інспекцією [5], у сфері охорони праці, промислової безпеки, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення [6], у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення [7], за додержанням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритих системах [8] тощо.

За результатами такої ідентифікації можуть бути виявлені об'єкти потенційної та підвищеної небезпеки.

Відповідно до наказу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 23 лютого 2006 р. № 98 «Про затвердження Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів» потенційно небезпечний об'єкт – це об'єкт, на якому можуть використовуватися або виготовляються, переробляються, зберігаються чи транспортуються небезпечні речовини, біологічні препарати, а також інші об'єкти, що за певних обставин можуть створити реальну загрозу виникнення аварії.

Об'єкт господарської діяльності визнається потенційно небезпечним за умови наявності у його складі хоча б одного джерела небезпеки, здатного ініціювати надзвичайну ситуацію місцевого, регіонального або державного рівнів, де джерело небезпеки – це технологічний об'єкт (устаткування, агрегат тощо), який за певних обставин (аварія, порушення технологічного регламенту тощо) може спричинити надзвичайну ситуацію (наказ МНС України від 18 грудня 2000 р. № 338 «Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів»).

На підставі узагальнених результатів проведення ідентифікації місцеві органи державного нагляду у сфері цивільного захисту формують та щорічно уточнюють переліки потенційно небезпечних об'єктів підвідомчої території.

Об'єкти господарської діяльності, які за результатами ідентифікації визнані потенційно небезпечними, підлягають обліку територіальними і місцевими органами Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Зокрема, ще з 2002 року Державною службою України з надзвичайних ситуацій на підставі Класифікатора потенційно небезпечних об'єктів [9] ведеться Державний реєстр таких об'єктів.

Такий облік базується на даних, отриманих з *екологічного паспорту потенційно небезпечних об'єктів*, який передбачений наказом МНС України від 18 грудня 2000 р. № 338 «Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних

об'єктів». Згідно з даним нормативно-правовим актом вимоги такої паспортизації поширюються на стаціонарні об'єкти. Водночас вони не поширюються на транспортні засоби, які перевозять небезпечні речовини рухомим складом залізничного транспорту, суднами, плавзасобами морського та річкового транспорту, літаками, іншими повітряними транспортними засобами та автомобільним транспортом.

Паспортизація таких об'єктів проводиться один раз на п'ять років.

Зведений перелік потенційно небезпечних об'єктів подається Головним управлінням планування та дій у надзвичайних ситуаціях ДСНС України на підставі переліків потенційно небезпечних об'єктів Автономної Республіки Крим та управліннями областей України, затверджених на засіданнях комісій з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій обласних державних адміністрацій, – Науково-дослідному, проектно-конструкторському та технологічному інституту мікрографії (НДІ мікрографії) Державного департаменту страхового фонду документації.

Розсилання форм паспортів потенційно небезпечних об'єктів та оброблення інформаційних даних паспортів здійснює НДІ мікрографії Державного департаменту страхового фонду документації.

З урахуванням особливостей експлуатації підземних або інших специфічних об'єктів НДІ мікрографії має право розробляти окремі форми паспортів на такі об'єкти або вносити необхідні зміни до запропонованих у рамках Положення форм паспортів потенційно небезпечних об'єктів.

Адміністрація потенційно небезпечних об'єктів повинна подати на адресу НДІ мікрографії заповнену форму паспорта в тридцятиденний термін після отримання його форми.

У разі будь-яких змін у технічному стані або у виробничій діяльності потенційно небезпечного об'єкта, які призведуть до зменшення або збільшення його потенційної небезпеки і вплинуть на показники його паспорта, адміністрація такого об'єкта зобов'язана повідомити про це НДІ мікрографії у письмовій формі, а також внести зміни до паспорта потенційно небезпечного об'єкта в десятиденний термін.

Інформаційні дані паспорта потенційно небезпечного об'єкта, а також їх зміни формуються фахівцями об'єктів (підприємств) в обсязі, передбаченому формою паспорта, та затверджуються його керівником.

Територіальні органи управління з питань надзвичайних ситуацій згідно з чинним законодавством мають право перевіряти обсяг, достовірність та своєчасність інформації, поданої в паспорті такого об'єкту.

Керівник потенційно небезпечного об'єкту згідно із чинним законодавством несе особисту

відповідальність за несвоєчасність подання паспорта та змін до нього, неповний обсяг інформації та подання недостовірної інформації.

У разі ж наявності або використання промисловими підприємствами гідротехнічних споруд або систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів останні зобов'язані розробляти екологічні паспорти й для таких об'єктів, що передбачено Наказом Державного комітету України у справах містобудування і архітектури від 19 грудня 1995 р. № 252 «Про затвердження Методики обстеження і паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів». Відповідно до даної Методики основними цілями паспортизації хвостосховищ та шламосховищ є: 1) створення державної системи обліку та моніторингового контролю за станом екологічно небезпечних об'єктів, до яких належать хвостосховища; 2) створення системи зниження небезпеки виникнення надзвичайних ситуацій під час експлуатації хвостосховищ та їх консервації (закритті); 3) захист населення та навколишнього природного середовища від наслідків експлуатації хвостосховищ.

Паспортизації підлягають хвостосховища та шламосховища всіх відомств і підприємств незалежно від форм власності, що утворилися як наслідок механічного та гідравлічного транспортування відходів виробництва, за формою, яка викладена в документі Паспорті і виконується відповідно до Методики. Така паспортизація виконується за рахунок підприємства за угодою між керівниками підприємств та інститутами Мінрегіонбуд України, які виконують територіальні функції у цій галузі, а також спеціалізованими організаціями, що мають ліцензію на вид діяльності, пов'язаний з науковими дослідженнями і проектуванням цих споруд, відповідну лабораторну базу і спеціалістів відповідної кваліфікації.

За відсутністю вірогідних даних для заповнення Паспорта підприємство – замовник (власник хвостосховища, шламосховища) за рахунок власних коштів проводить його обстеження, залучаючи до цього спеціалізовані підприємства на договірних засадах. Результати обстеження та інші матеріали, пов'язані з наслідками аварії, які подаються комісією, розглядаються адміністративними органами, що створили комісію. За результатами розгляду приймається рішення, що є обов'язковим для підприємства – власника хвостосховища, незалежно від відомчої належності. Це рішення надсилається обласним управлінням Мінприроди України тощо.

Об'єкти потенційної небезпеки після їх паспортизації, відповідно до ст. 24 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», підлягають обліку шляхом проведення їх державної реєстрації.

*Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів* є автоматизованою інформаційно-довідковою системою обліку та обробки інформації щодо потенційно небезпечних об'єктів і здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року № 1288. Такий реєстр створюється з метою державного обліку потенційно небезпечних об'єктів та інформаційного забезпечення процесів підготовки управлінських рішень і виконання зобов'язань України згідно з міжнародними договорами щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, у тому числі транскордонного характеру, пов'язаних з функціонуванням небезпечних об'єктів.

Крім того, такі об'єкти можуть підлягати й обліку як об'єкти, що забруднюють атмосферне повітря, відповідно до ст. 31 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» та постанови Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2001 р. № 1655 «Про затвердження Порядку ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря».

Розвиток Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів та його ефективного використання забезпечує інформаційна підсистема моніторингу стану потенційно небезпечних об'єктів, яка ґрунтується на принципах максимального використання існуючих організаційних структур суб'єктів моніторингу потенційно небезпечних об'єктів та єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру і сумісності технічного, інформаційного і програмного забезпечення суб'єктів моніторингу, що використовуються ними для виконання завдань *моніторингу потенційно небезпечних об'єктів*. Згідно з Наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 6 листопада 2003 р. № 425 «Про затвердження Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів» метою моніторингу потенційно небезпечних об'єктів є отримання даних про поточний стан потенційно небезпечних об'єктів та актуалізація інформації, що міститься у базі даних Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів для запобігання надзвичайним ситуаціям та мінімізації їх наслідків.

Моніторинг потенційно небезпечних об'єктів передбачає спостереження за якісними і кількісними параметрами стану потенційно небезпечних об'єктів, збирання, оброблення, передавання та збереження інформації про стан потенційно небезпечних об'єктів.

Якщо ж під час проведення процедури ідентифікації буде виявлено *об'єкт підвищеної небезпеки*, власники або користувачі таких об'єктів мають діяти відповідно до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р. та постанови Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 956

«Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки», де об'єкт підвищеної небезпеки – це об'єкт, на якому використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або транспортуються одна або кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти як такі, що відповідно до закону є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру.

На підставі вищезазначених документів суб'єкт господарської діяльності за встановленою формою складає повідомлення про результати ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки, самостійно або за допомогою іншого суб'єкта господарської діяльності, який має відповідні дозвільні документи на проведення відповідних видів робіт, і надсилає його у двотижневий термін відповідним територіальним органам Держпраці України, ДСНС України, Держекоінспекції України, Держпродспоживслужби України, Держархбудінспекції України, а також відповідній місцевій держадміністрації або виконавчому органу місцевої ради. Форма повідомлення про результати ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки знаходиться на сайті Держгірпромнагляду України, також дану форму можна взяти в територіальних органах Держпраці України.

Місцеві держадміністрації або виконавчі органи місцевих рад повинні протягом 30 днів після отримання повідомлення публікувати відомості про об'єкти підвищеної небезпеки в регіональних друкованих засобах масової інформації. У разі зміни умов виробництва, номенклатури небезпечних речовин або їх кількості суб'єкт господарської діяльності, у власності або користуванні якого є об'єкти підвищеної небезпеки, проводить у шестимісячний термін їх повторну ідентифікацію. У разі проведення повторної ідентифікації суб'єкт господарської діяльності повідомляє у двотижневий термін уповноважені органи про зміни порівняно з попередньою ідентифікацією.

Результати ідентифікації та розрахунки, на підставі яких вона проводилася, зберігаються суб'єктом господарської діяльності впродовж 25 років.

Державний реєстр об'єктів підвищеної небезпеки веде Держпраці та Міноборони (об'єктів підвищеної небезпеки військового призначення).

Включення об'єкта підвищеної небезпеки до Державного реєстру об'єктів підвищеної небезпеки здійснюється протягом 30 робочих днів після подання суб'єктом господарювання до територіального органу Держпраці повідомлення про результати ідентифікації.

У разі надання суб'єктом господарювання неповної інформації про результати ідентифікації, що передбачена повідомленням форми ОПН-І, Держпраці письмово повідомляє про це суб'єкта

господарювання. Реєстрація об'єкта підвищеної небезпеки проводиться протягом 30 робочих днів після надання суб'єктом господарювання необхідних матеріалів.

Територіальний орган Держпраці не пізніше ніж через десять робочих днів після реєстрації об'єкта підвищеної небезпеки письмово повідомляє суб'єктові господарювання про включення такого об'єкта до Державного реєстру об'єктів підвищеної небезпеки.

До обов'язку суб'єкта господарювання в цьому разі входить письмове повідомлення про включення об'єкта підвищеної небезпеки до Державного реєстру об'єктів підвищеної небезпеки інших уповноважених органів (територіальні органи Держгірпромнагляду України, ДСНС України, Держекоінспекції України, державної санітарно-епідеміологічної служби, Держархбудінспекції України, а також відповідні місцеві держадміністрації або виконавчі органи місцевої ради).

У разі коли за результатами ідентифікації об'єкти не віднесено до об'єктів підвищеної небезпеки, територіальний орган Держпраці надсилає суб'єктові господарювання інформацію про результати ідентифікації.

Держпраці публікує до 1 березня поточного року в загальнодержавних друкованих засобах масової інформації дані про об'єкти підвищеної небезпеки, включені до Державного реєстру об'єктів підвищеної небезпеки станом на 31 грудня попереднього року.

Цей орган розміщує та постійно оновлює електронну версію відомостей про об'єкти підвищеної небезпеки згідно з додатком 4 на власному веб-сайті у мережі Інтернет відповідно до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади.

Інформація про об'єкти підвищеної небезпеки військового призначення оприлюднюється Міністерством з урахуванням вимог відповідних нормативно-правових актів.

Виключення об'єкта підвищеної небезпеки з Державного реєстру об'єктів підвищеної небезпеки здійснюється за рішенням територіального органу Держпраці на підставі звернення та усіх необхідних документів, які подаються суб'єктом господарювання до територіальних органів Держпраці, у разі: а) проведення змін, що призвели до зменшення на об'єкті підвищеної небезпеки сумарної маси небезпечних речовин порівняно з найменшим нормативом порогової маси відповідно до нормативів порогових мас; б) ліквідації або виведення з експлуатації (списання з балансу) об'єкта підвищеної небезпеки.

Про прийняте рішення територіальний орган Держпраці повідомляє суб'єкта господарювання письмово протягом 30 днів після одержання відповідного звернення. У разі відмови щодо виключення

об'єкта підвищеної небезпеки з Державного реєстру об'єктів підвищеної небезпеки суб'єкту господарювання надається обґрунтована відповідь.

Суб'єкти господарювання несуть відповідальність згідно із законодавством за своєчасне, повне і достовірне проведення ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки.

Після того, як під час ідентифікації буде виявлено об'єкт підвищеної небезпеки, суб'єкт господарювання зобов'язаний розпочати *розробку та реєстрацію декларації безпеки* щодо нього [10, с. 16–19; 11, с. 280–286], яка спрямована на розроблення заходів щодо попередження екологічного ризику, які складають її зміст.

Розробка декларації безпеки здійснюється власниками об'єктів підвищеної небезпеки відповідно до вимог чинного законодавства та ратифікованих міжнародних конвенцій і договорів.

Законодавством дозволяється в цій сфері укладення, в разі необхідності, власниками об'єктів підвищеної небезпеки угод з організаціями та установами науково-технічного профілю на проведення дослідження, обстеження, експертизи об'єкта небезпеки та декларації безпеки, у якій зазначаються умови функціонування об'єкта небезпеки, особливості основних видів діяльності, їхнього характеру та можливих джерел екологічного ризику, використання небезпечних речовин та їхні фізичні, хімічні, токсичні характеристики, можливі загрози для людей і довкілля в нормальних, а також аварійних обставинах, аналіз та оцінювання ризику, способи його відвернення, заходи щодо захисту і реагування, спрямовані на обмеження наслідків можливих аварій та інших надзвичайних екологічних ситуацій, відомості про систему управління й контролю за об'єктами підвищеної небезпеки.

Крім того, законодавством України передбачається, що декларація безпеки повинна розроблятися самостійно суб'єктом господарювання, у власності чи користуванні якого є хоча б один об'єкт підвищеної небезпеки, або на основі договору із науково-технічним центром, який підпорядкований Держгірпромнагляду України і має ліцензію на проведення експертизи безпеки промислових підприємств.

Крім цих обов'язків, суб'єкти господарювання повинні передати копію декларації до відповідних органів з метою перевірок ними додержання умов, визначених у декларації, у процесі здійснення господарської діяльності.

Декларація безпеки разом з позитивним висновком оцінки впливу на довкілля подається відповідним територіальним органам Державної служби України з питань праці (військових об'єктів – Міністерство оборони України); Державної служби з надзвичайних ситуацій України; Державної екологічної інспекції України; Державної архітектурно-будівельної інспекції України а також відповідній місцевій

держадміністрації або виконавчому органу місцевої ради для обліку, реєстрації та подальшого моніторингу за станом об'єкту.

Більш детальний аналіз процедур декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки проведений в дисертаційній роботі О.В. Москаленко [12].

Після погодження відповідними службами декларації безпеки об'єкта підвищеної небезпеки останній підлягає державній реєстрації у Державному реєстрі об'єктів підвищеної небезпеки (постанова Кабінету Міністрів України «Про ідентифікацію та декларування об'єктів підвищеної небезпеки»), а також, залежно від виду небезпеки, в: Державному реєстрі суб'єктів господарювання, які здійснюють приймання та/або розбирання транспортних засобів, що утилізуються, Державному реєстрі джерел іонізуючого випромінювання, Державному реєстрі радіоактивних відходів, Державному кадастрі сховищ радіоактивних відходів, Реєстрі об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів або в Реєстрі місць видалення відходів.

У разі настання надзвичайних ситуацій на таких об'єктах Державною службою України з надзвичайних ситуацій ведеться також облік таких надзвичайних ситуацій, що передбачено постановою Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2013 року № 738 «Про затвердження Порядку ведення обліку надзвичайних ситуацій», наказами Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 12 червня 2013 року № 403 «Про оперативне інформування в системі ДСНС України» та від 14 листопада 2013 року № 698 «Про впорядкування ведення обліку надзвичайних ситуацій».

Настання надзвичайних ситуацій на об'єктах, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища, як і перевищення нормативів ГДК, ГДВ, ГДС, ГДР, є ознакою порушення облікових умов діяльності суб'єкта господарювання і підставою для притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Водночас слід відмітити, що сучасним законодавством не передбачено безпосередньої правової норми, відповідно до якої особи, які порушили законодавство про облік об'єктів та речовин, що шкідливо впливають на довкілля, можуть бути притягнуті до юридичної відповідальності.

На нашу думку, адміністративна відповідальність у цій сфері може бути застосована за такі правопорушення, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року, як: порушення правил ведення первинного обліку та здійснення контролю за операціями поводження з відходами або неподання чи подання недостовірної звітності щодо утворення, використання, знешкодження та видалення відходів (ст. 82-1 Кодексу); приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за

запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними (ст. 82-3); порушення порядку обліку придбання та експлуатації хімічних джерел струму або порядку обліку накопичення відпрацьованих хімічних джерел струму та передачі їх на утилізацію (ст. 82-7); відмова від надання чи несвоечасне надання екологічної інформації (ст. 91-4).

Відповідно до норм Кримінального Кодексу України від 5 квітня 2001 року кримінальна відповідальність суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана із шкідливим впливом на довкілля, може застосовуватися за приховування або умисне перекручення службовою особою відомостей про екологічний, в тому числі радіаційний, стан, який пов'язаний із забрудненням земель, водних ресурсів, атмосферного повітря, харчових продуктів і продовольчої сировини, і такий, що негативно впливає на здоров'я людей, рослинний та тваринний світ, а також про стан захворюваності населення в районах з підвищеною екологічною небезпекою (ст. 238 Кодексу) тощо.

Водночас, відповідно до ст. 246 Господарського кодексу України, здійснення будь-якої господарської діяльності, що загрожує життю і здоров'ю людей або становить підвищену небезпеку для довкілля, забороняється. У разі здійснення господарської діяльності з порушенням екологічних вимог діяльність суб'єкта господарювання може бути обмежена або зупинена Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, а також іншими уповноваженими органами в порядку, встановленому законом. Підстави і порядок такого обмеження та зупинення діяльності суб'єктів господарювання, а також повноваження уповноважених органів приймати відповідні рішення встановлюються законом.

Згідно з ч. 2 ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» припинення діяльності, що перешкоджає здійсненню права громадян на безпечне навколишнє природне середовище та інших їх екологічних прав, виступає однією з гарантій екологічних прав громадян, яка забезпечується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Довгий час припинення господарської діяльності з таких підстав регулювалося постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 року «Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (призупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища», а також наказом Міністерства



охорони навколишнього природного середовища від 10 вересня 2008 року № 464 «Про затвердження Порядку організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства», які вже втратили чинність у зв'язку з невідповідністю їхніх положень законодавству про дозвільну систему [13].

**Висновки.** Таким чином, сьогодні єдиним можливим варіантом припинення господарської діяльності, яка завдає шкоди навколишньому природному середовищу, є судовий порядок.

Резюмуючи проведений аналіз обліку об'єктів, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища, доходимо висновку, що як і в обліку шкідливих речовин тут застосовується надзвичайно велика кількість нормативно-правових актів, якими закріплюються спеціальні права та обов'язки як органів державної виконавчої влади, так і самих суб'єктів господарювання в окресленій сфері. Зручність та вміння орієнтуватися в них – доволі складна робота для практики їх реалізації.

У такому разі погоджуємося з позицією О.А. Тригуба, який у своєму дисертаційному дослідженні [14, с. 100] робить такий висновок: «На теперішній час такий облік за формою та змістом не задовольняє потреб управління у сфері поводження з відходами (*вважаємо, що у сфері екологічного обліку в цілому!*), що передусім зумовлено неналежним правовим регулюванням відносин, які складаються у зв'язку з його здійсненням. Незадовільний стан цього регулювання визнано однією з головних перешкод у виконанні Україною «Порядку денного XXI століття» [15].

Зважаючи на характер недоліків, названий державний облік потребує вдосконалення за такими напрямками: 1) систематизація обліку та усунення його фрагментарності; 2) поєднання в межах спеціальних облікових систем усіх рівнів державного обліку з відображенням ситуації у сфері поводження з шкідливими речовинами та об'єктами впливу на довкілля в різних масштабах (місцевому, регіональному, національному).

#### Список використаних джерел:

1. Малишева Н.Р. «Державний облік об'єктів, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища.» В *Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т.* Т. 14: Екологічне право. Харків : Право. 2018. С. 231-234.
2. Гоштинар С.Л. Правове регулювання ведення державного земельного кадастру в Україні: автореферат дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національний аграрний університет. Київ, 2008. 20 с.
3. Яремак З.В. Правове регулювання ведення державних кадастрів природних ресурсів: автореферат дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2009. 20 с.
4. Боровицька А.Г. Правове регулювання ведення державного водного кадастру України: автореферат дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 20 с.
5. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів Державною екологічною інспекцією: постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 182. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/182-2019-%D0%BF>.
6. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства у сферах охорони праці, промислової безпеки, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, зайнятості населення, зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю, заходів державного гірничого нагляду Державною службою з питань праці: постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 223. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2019-%D0%BF>.
7. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2019 р. № 1164. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1164-2018-%D0%BF>.
8. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) за додержанням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритих системах Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 198. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-2019-%D0%BF>.
9. Класифікатор потенційно небезпечних об'єктів. URL: [https://www.dsns.gov.ua/UserFiles/File/2009/12\\_03\\_09\\_Klass\\_PNO.pdf](https://www.dsns.gov.ua/UserFiles/File/2009/12_03_09_Klass_PNO.pdf).
10. Краснова Ю.А. Науково-правові питання визначення поняття «декларації безпеки» та її відмежування від сертифікації відповідності, заяви про екологічні наслідки діяльності та екологічного паспорту підприємства в екологічному праві. *Теорія і практика застосування чинного вітчизняного та міжнародного законодавства в сучасних умовах: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.; у 3-х ч.* (м. Одеса, Україна, 12-13 лютого 2011 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2011. Ч. 2. С. 16–19.

11. Краснова Ю.А. Особливості правовідносин у сфері декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки. *Закарпатські правові читання: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. молодих вчених та студентів (м. Ужгород, 28-29 квітня 2011 р.)* / за заг. ред. Ф.Г. Ващука, П.А. Трачука. Ужгород: Редакційно-видавничий центр ЗакДУ, 2011. Т II. С. 280–286.
12. Москаленко О.В. Правові аспекти декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки: дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2013. 190 с.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру: Закон України від 09.04.2014 р. № 1193-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 23. Ст. 873.
14. Трегуб О.А. Правове забезпечення поводження з відходами: дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Інститут економіко-правових досліджень НАН України. Київ, 2018. 258 с.
15. Стан виконання в Україні положень «Порядку денного на XXI століття» (2002-2012) / за ред. Руденко Л.Г. Київ : Академперіодика, 2014. 359 с.

УДК 342.9:35.072.2

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.2.8>

**Мачуська І.Б.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри цивільного та трудового права  
Юридичного інституту  
ДВНЗ «Київський національний економічний університет  
імені Вадима Гетьмана»  
ORCID: 0000-0002-6441-8356

## КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ

### CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES IN THE FIELD OF SUB-USE AT THE CURRENT STAGE OF DEVELOPMENT OF INDEPENDENT UKRAINE

*У статті зазначено, що із проголошенням Україною незалежності розпочинається новий етап розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.*

*Досліджено, що формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування позначилось формуванням: правового регулювання відносин у сфері раціонального використання й охорони надр, а також системи органів контролю і нагляду у зазначеній сфері. Встановлено, що державний контроль відіграє надзвичайно важливу роль у здійсненні державної політики у сфері використання й охорони природних ресурсів, у тому числі і надр.*

*Зазначено, що необхідність розроблення та закріплення основ державного екологічного управління та контролю була передбачена в Декларації про державний суверенітет України. Із прийняттям Верховною Радою України «Акту проголошення незалежності України» постала необхідність у реформуванні державних органів влади, у тому числі й у сфері надрокористування. Зазначено, що на початку 90-х рр. розвивається інститут управлінської та контрольно-наглядової діяльності. У зазначений період формується система органів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері надрокористування.*

*Досліджено, що наступні періоди позначилися проведенням численних адміністративних реформ, які мали на меті вдосконалення інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Автором зазначено, що реформи показали недосконалість реорганізаційних процесів, які позначилися у майбутньому численними змінами та доповненнями.*

*Доведено, що концепція адміністративної реформи має стати сьогодні одним із пріоритетів держави, особливо ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.*

**Ключові слова:** надра, надрокористування, корисні копалини, гірничі відносини, охорона та використання надр, управління та контроль у сфері надрокористування.

*The article states that with the proclamation of Ukraine's independence, a new stage of development of the institute of control and supervision in the field of subsoil use begins.*

*It is investigated that the formation of the institute of control and supervision in the field of subsoil use was affected by the formation of: legal regulation of relations in the field of rational use and protection of subsoil, as well as the system of control and supervision in this area. It is established that state control plays an extremely important role in the implementation of state policy in the field of use and protection of natural resources, including subsoil.*

*It is noted that the need to develop and consolidate the foundations of state environmental management and control was provided for in the Declaration of State Sovereignty of Ukraine. With the adoption of the Verkhovna Rada of Ukraine "Act of Independence of Ukraine", there was a need to reform public authorities, including in the field of subsoil use.*

*It is noted that in the early 90's the institute of management and control activities was significantly developed. It is investigated that in the specified period the system of the bodies which are carrying out control and supervisory activity in the field of subsoil use is formed.*

*It is investigated that the following periods were marked by the implementation of numerous administrative reforms aimed at improving the institute's control and supervision activities in the field of subsoil use. The author notes that the reforms showed the imperfection of the reorganization processes, which were reflected in the future by numerous changes and additions.*

*It is proved that the concept of administrative reform should become one of the priorities of the state today, especially the ratification of the Association Agreement between Ukraine and the EU.*

**Key words:** mineral resources, subsoil use, minerals, mining relations, protection and use of mineral resources, management and control in the field of subsoil use.

**Постановка проблеми.** Протягом тривалого часу економічний розвиток держави супроводжувався незбалансованою експлуатацією природних ресурсів, низькою пріоритетністю питань захисту довкілля, що унеможливило досягнення збалансованого (сталого) розвитку.

У сфері надрокористування в Україні існують проблеми, які становлять реальну загрозу економічній безпеці держави. Одним із основних напрямів здійснення державної політики у сфері надрокористування є удосконалення екологічного законодавства, системи державного управління, контролю і нагляду [1].

Надзвичайно важливу роль у здійсненні державної політики у сфері використання й охорони природних ресурсів відіграє державний контроль, який є однією із форм досягнення управлінської мети, а саме забезпечення своєчасності виконання управлінських рішень у сфері раціонального використання й охорони природних ресурсів [2, с. 153].

**Стан наукового дослідження проблеми.** Проблеми становлення інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в незалежній Україні були предметом дослідження І. Булгакова, В.Л. Бредіхіної, О.А. Грицан, А.С. Євстігнєєва, Р.С. Кіріна, І.М. Козьякова, А.В. Макаренко, С.В. Разметаєва, О.О. Сурілової, В.В. Стрельник, Ю.С. Шемшученко, В.К. Філатової.

Окремі питання контрольно-наглядової діяльності у сфері використання й охорони природних ресурсів досліджувалися у працях О.В. Головкина, Т.С. Кичилюк, В.І. Курило, О.П. Світличного.

**Метою статті** є дослідження становлення інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування незалежної України.

**Виклад основного матеріалу.** Із проголошенням Україною незалежності розпочинається новий етап розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування. Необхідність розроблення та закріплення основ державного екологічного управління та контролю була передбачена в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. [3]. Із прийняттям Верховною Радою України 24 серпня 1991 р. «Акту проголошення незалежності України» постала необхідність у реформуванні державних органів влади, у тому числі й у сфері надрокористування.

З метою дослідження історико-правових засад становлення інституту контрольно-наглядової діяльності доцільно встановити етапи його розвитку.

**Перший етап (1991–1993 рр.).** Однією зі знакових подій початку 90-х рр. стало формування екологічного законодавства, а саме: прийняття 25 червня 1991 р. Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», в якому особлива увага була приділена питанню контролю та нагляду у сфері екології, у тому числі й у сфері

надрокористування, що слід вважати основним системоутворюючим законодавчим актом у сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів.

Також у контексті вдосконалення законодавства про надра доцільно звернути увагу на прийняття Закону України «Про внесення змін та доповнень до Земельного кодексу Української РСР» від 13 березня 1992 р. [4]. До однієї із новел Земельного кодексу слід віднести положення щодо земель, наданих для користування надрами.

Поряд із формуванням правового регулювання у сфері охорони та використання природних ресурсів, у тому числі і надр, розвивається інститут управлінської та контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері, що позначився утворенням у 1991 р. Міністерства охорони навколишнього природного середовища – далі (Мінприроди України), до повноважень якого належали функції державного контролю за використанням та охороною природних ресурсів, у тому числі і надр.

У 1993 р. у складі Мінприроди України утворюється Державна екологічна інспекція (далі – Держекоінспекція), повноваження якої направлені на здійснення державного контролю за раціональним використанням природних ресурсів, у тому числі і надр [5], що, на нашу думку, сприяло посиленню ролі інституту контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері.

Також одним із органів державного управління, котрий здійснював контроль і нагляд за охороною надр, став Державний комітет України по геології і використанню надр, створений 23 вересня 1991 р. [6]. Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 17 березня 1993 р. затверджується Положення про державний геологічний контроль за веденням робіт по геологічному вивченню надр України [7], відповідно до положень якого органами державного геологічного контролю визначалися Головне управління державного геологічного контролю за веденням робіт по геологічному вивченню надр, Державний комітет України по геології і використанню надр.

Таким чином, у сфері надрокористування контрольно-наглядові функції за раціональним використанням та охороною надр були розподілені між декількома органами управління спеціальної компетенції, а саме: Держекоінспекцією, Головним управлінням державного геологічного контролю за веденням робіт по геологічному вивченню надр і Державним комітетом України по геології і використанню надр.

Функція державного нагляду за виконанням маркшейдерських і геологічних робіт покладалася на Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та гірничому нагляду [8].

Також із метою забезпечення безпеки на підприємствах був прийнятий Закон «Про охорону праці» 1992 р., положення якого регламентували здійснення нагляду і контролю у сфері охорони праці [9]. У 1993 р. на базі Держгіртехнагляду було утворено Державний комітет України по нагляду за охороною праці (Держкомохоронпраці) [10].

**Другий етап (1993–1998 рр.)** позначився вдосконаленням правового регулювання гірничих відносин, а саме прийняттям Кодексу України про надра (1994 р.) [11]. Окремим розділом кодексу були закріплені повноваження системи органів контролю за використанням надр.

Одним зі значних кроків на шляху розвитку інституту контрольно-наглядової діяльності стала проведена у 1998 р. адміністративна реформа. Доцільно зазначити, що чинна в Україні система державного управління залишалася загалом неефективною, не відповідала вимогам часу. У зв'язку із проведенням адміністративної реформи розвинувся інститут контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування [12]. Так, одним із положень Концепції адміністративної реформи стало запровадження механізму контролю.

**Третій етап (поч. 2000–2010 рр.)** характеризується адміністративними перетвореннями у структурі системи органів контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Період 2005–2010 рр. позначився численними адміністративними змінами, пов'язаними з переходом від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської моделі державного устрою [13, с. 52]. Так, у 2005 р. створюється Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду [14].

Наступним кроком стало проведення адміністративної реформи відповідно до Указу Президента України № 1085 від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [15]. Нова система центральних органів виконавчої влади у сфері надрокористування включала: Міністерство екології та природних ресурсів України; Державну службу геології та надр України (далі – Держгеонадра України) [16], яка здійснює державний контроль за геологічним вивченням раціональним і ефективним використанням надр (державний геологічний контроль), Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України [17].

Проте реформа показала недосконалість реорганізаційних процесів і неможливість передбачення всіх наслідків реформування, що позначилися у майбутньому численними змінами і доповненнями.

**Четвертий етап (2010–2020 рр.)**. Характеризується черговими змінами системи державних органів управління, у тому числі й у контрольно-наглядовій діяльності у сфері надрокористування.

Концепція адміністративної реформи, яка передбачає реформування системи центральних органів виконавчої влади, стала сьогодні одним із пріоритетів держави, особливо після нещодавньої ратифікації вже підписаної Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Водночас перешкодою у проведенні масштабної адміністративної реформи стали занадто велика кількість і надмірна багатофункціональність органів виконавчої влади [18].

Так, відповідно до Постанови КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» 10 вересня 2014 р. створена Державна служба України з питань праці (далі – Держпраці), що була утворена шляхом реорганізації й об'єднання повноважень Державної інспекції з питань праці та Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки. Таким чином, до повноважень Держпраці належить функція здійснення державного гірничого нагляду з питань правильності розробки родовищ корисних копалин у частині їх безпечної експлуатації та додержання правил проведення геологічних під час дослідно-промислової розробки й експлуатації родовищ корисних копалин [19].

На наш погляд, видається нелогічним поєднання таких загальних повноважень, як охорона праці, гігієна праці, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування із повноваженнями щодо здійснення державного гірничого нагляду та поведження з вибуховими матеріалами промислового призначення у компетенції Держпраці України.

Необхідність вдосконалення інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища підкреслюється у Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища [20].

Відповідно до положень Постанови КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 2 вересня 2019 р. № 847 контрольно-наглядові функції у сфері надрокористування покладені на низку органів управління, а саме: Міністерство енергетики та захисту довкілля України (далі – Мінекоенерго України), що здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства щодо раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, Держгеонадра України, до повноважень якої належить здійснення державного контролю за геологічним вивченням раціональним і ефективним використанням надр, Держекоінспекцію України (державний нагляд (контроль) за використанням та охороною надр) та Держпраці України.

Аналізуючи повноваження вищезазначених органів управління у сфері надрокористування, доцільно зазначити, що у системі органів управління та контрольно-наглядової діяльності спостерігається значне дублювання повноважень, нелогічний

розподіл функцій, а це свідчить про непродуманість адміністративної реформи у сфері охорони та використання, що у підсумку призводить до зниження ефективності контролюючих функцій у зазначеній сфері. Також необхідно вказати на нелогічне поєднання повноважень із захисту навколишнього природного середовища та використання паливно-енергетичних ресурсів в одному міністерстві, а саме Мінекоенерго України.

Наступним кроком вдосконалення системи органів управління у сфері охорони та раціонального використання природних ресурсів, у тому числі і надр, стало прийняття Постанови Кабінету Міністрів «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 27 травня 2020 р. № 425, відповідно до положень якої утворено Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України [21].

Водночас реформування системи органів управління та контролюючої діяльності не ліквідувало проблеми у сфері надрокористування: несхоординованість роботи контролюючих органів,

недосконале розмежування повноважень між ними [22] та створила проблеми, пов'язані із паралелізмом в роботі та дублюванням контрольних повноважень [23].

**Висновки.** Таким чином, із проголошенням Україною незалежності розпочинається новий етап розвитку інституту контролюючої діяльності у сфері надрокористування.

З метою дослідження інституту контролюючої діяльності у сфері надрокористування проаналізовані такі історичні періоди становлення та розвитку інституту контролюючої діяльності: I етап (1991–1993 рр.); II етап (1993–1998 рр.); III етап (поч. 2000–2010 рр.); IV (2010–2020 рр.). Доцільно зазначити, що становлення інституту контролюючої діяльності у сфері надрокористування у період незалежної України (1991–2020 рр.) позначилося вдосконаленням правового регулювання раціонального використання й охорони природних ресурсів, у тому числі і надр, а також формуванням системи органів управління і контролю у зазначеній сфері.

#### Список використаних джерел:

1. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 р. Законом України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Офіційний вісник України*. 2019. № 28. С. 29. Ст. 980.
2. Курило В.І., Світличний О.П. Державний контроль у сфері земельних ресурсів. *Науковий вісник Нац. ун-ту біо-ресурсів і природокористування України. Серія Право*. 2011. Вип. 165. Ч. 1. С. 150–154.
3. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.
4. Закон України «Про внесення змін та доповнень до Земельного кодексу Української РСР» від 13 березня 1992 р., № 2196-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 25. Ст. 354.
5. Про створення державної екологічної інспекції Міністерства охорони навколишнього природного середовища України : пост. КМУ від 13 серпня 1993 р., № 641. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=641-93-%EF>.
6. Питання Державного комітету України по геології і використанню надр : пост. КМУ від 23 вересня 1991 р., № 219. *ЗП України*. 1991. № 10. Ст. 90.
7. Положення про державний геологічний контроль за веденням робіт по геологічному вивченню надр України: затв. пост. КМУ від 17 березня 1993 р., № 200. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=880-2007-%F0>.
8. Питання Державного комітету України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду : пост. КМУ від 23 вересня 1991 р., № 218. *ЗП України*. 1991. № 11. Ст. 106.
9. Про охорону праці. Закон України від 14 жовтня 1992 р. № 2694- XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2694-12/page2>.
10. Про проведення парламентських слухань на тему: «Про стан промислової безпеки та охорони праці» : Постанова Верховної Ради України від 15 червня 2010 р. № 2321-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2321-17/conv>.
11. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
12. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
13. Булгаков І. Становлення та розвиток системи державного управління промисловою безпекою у Україні. URL: [http://nung.edu.ua/files/attachments/bulgakov\\_aref.pdf](http://nung.edu.ua/files/attachments/bulgakov_aref.pdf)
14. Про утворення Державного департаменту промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 липня 2005 р. № 590.
15. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=880-2007-%F0> 201.
16. Про Положення про Державну службу геології та надр України : затв. указом Президента України від 06 квітня 2011 р., № 391/2011 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1347-11>.
17. Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України: Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. № 408/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/408/2011#Text>.
18. *Берегельський А.* Проблеми проведення реформ з оптимізації систем центральних органів виконавчої влади. URL: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=341:opituvannya-kompaniji-gfk-ukraine-3&catid=8&Itemid=350](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=341:opituvannya-kompaniji-gfk-ukraine-3&catid=8&Itemid=350).
19. Постанова КМУ Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці від 11 лютого 2015 р. № 96. *Офіційний вісник України*. 2015. № 21. С. 201. Ст. 584.

20. Розпорядження Кабінету Міністрів від 31 травня 2017 р. № 616. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Офіційний вісник України*. 2017. № 76. С. 38. Ст. 2336.

21. Постанови Кабінету Міністрів «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 27 травня 2020 р. № 425. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-optimizaciyi-sistemi-centralnih-organiv-vikonavchoyi-t270520>.

22. Сурілова О.О. Державний контроль за додержанням законодавства про надра. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 4. 2016. С 150–154. URL: [http://www.lsej.org.ua/4\\_2016/42.pdf](http://www.lsej.org.ua/4_2016/42.pdf).

23. Грицан О.А. Правові засади екологічного контролю за використанням і охороною надр. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 20 с.

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.2.9>

**Попова А.О.,**

кандидат юридичних наук

Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи

ORCID: 0000-0001-5558-0142

## **ПРАВОВА ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ ВІД ЗАБРУДНЕННЯ НЕБЕЗПЕЧНИМИ РЕЧОВИНАМИ У КРАЇНАХ БАЛТІЙСЬКОГО РЕГІОНУ ТА КАВКАЗУ**

### **THE LEGAL PROTECTION OF LAND THAT HAS BEEN POLLUTED BY HAZARDOUS SUBSTANCES IN THE COUNTRIES OF THE BALTIC REGIONS AND THE CAUCASUS**

*У даній статті розглядається специфіка і особливості правової охорони земель у країнах Балтійського регіону та Кавказу. Відомо, що забруднення земель промисловими підприємствами, нераціональне використання агрохімікатів і хімічних засобів захисту рослин призводять до накоплення токсикантів у тому числі важких металів, пестицидів, нафтопродуктів, радіонуклідів. Тому одним із важливих чинників вдосконалення правової охорони земель у тому числі і від забруднення небезпечними речовинами в Україні є врахування позитивного досвіду тих пострадянських держав, які мають практичну спрямованість у законодавчому плані та досягнення у правозастосовній діяльності, що стосується охорони земель.*

*Авторка проводить порівняльний аналіз законодавства країн пострадянського простору Балтії та Кавказу щодо охорони земель від забруднення небезпечними речовинами з аналогічними земельно-правовими нормами українського законодавства, відзначаючи, що ще за часів Радянського Союзу країни Балтії вже мали значні переваги перед іншими радянськими республіками у сфері фінансово-економічного забезпечення охорони довкілля, перш за все у вигляді інвестицій у високорозвинену економіку. Звертається увага на те, що країни Балтійського регіону вже є членами європейського співтовариства, а остання обставина визначає особливості розвитку земельного законодавства цих країн сьогодні.*

*Аналізуючи законодавство про охорону земель країн Кавказу на прикладі Грузії, авторка звертає увагу на Конституцію Грузії, яка врегулювала питання охорони довкілля в найсучасніший спосіб. При цьому відзначається важливість наявності рамкового закону, який би чітко визначав категорії земель, їх правовий статус, процедури передачі власності на землю, принципи землекористування та правовий статус документації у сфері раціонального використання і охорони земель.*

*Наукова цінність даної публікації полягає в тому, що автором дається детальний аналіз інституту правової охорони земель у кожній із наведених у статті країн. Також у даній статті обґрунтовується, чому саме забруднення є небезпечними не тільки для життя і здоров'я, а й земельних ресурсів взагалі.*

**Ключові слова:** забруднення земель, правова охорона земель, небезпечні речовини, екологічне право, екологічна реформа.

*These articles consider the specifics and features of legal protection of lands in the Baltic region and the Caucasus. It is known that land pollution by industrial enterprises, irrational use of agrochemicals and chemical plant protection products lead to the accumulation of toxicants, including heavy metals, pesticides, petroleum products, radionuclides. Therefore, one of the important factors in improving the legal protection of land, including pollution from hazardous substances in Ukraine, is to take into account the positive experience of those post-Soviet states that have a practical focus on legislation and achievements in law enforcement activities related to land protection.*

*The author compares the legislation of the post-Soviet Baltic States and the Caucasus on the protection of lands from pollution by hazardous substances with similar land and legal norms of Ukrainian legislation, noting that even during the Soviet Union the Baltic States had significant advantages over other Soviet republics in financial and economic ensuring environmental protection, primarily in the form of investment in a highly developed economy. Attention is drawn to the fact that the countries of the Baltic region are already members of the European community, and the latter circumstance determines the peculiarities of the development of land legislation of these countries today.*

*Analyzing the legislation on land protection in the Caucasus on the example of Georgia, the author draws attention to the Constitution of Georgia, which regulates environmental issues in the most modern way. It is important to have a framework law that would clearly define the categories of land, their legal status, procedures for the transfer of land ownership, the principles of land use and the legal status of documentation in the field of rational use and protection of land.*

*The scientific value of this publication is that the author gives a detailed analysis of the institute of legal protection of lands in each of the countries listed in the article. This article also explains why pollution is dangerous not only for life and health, but also for land resources in general.*

**Key words:** environmental law, land law. Land pollution, dangerous substances, legal protection of land, pollutant, pollution.



**Постановка проблеми.** Проблема охорони навколишнього природного середовища від забруднення і організації раціонального природокористування, як визначає видатний український вчений і академік Ю.С. Шемшученко, за своїм характером є проблемою глобальною, оскільки вона зачіпає інтереси всіх країн світу [1, с. 4]. Так, в епоху науково-технічного прогресу все більшого масштабу набуває протиріччя у сфері нових перспектив використання та експлуатування навколишнього середовища, тим самим створюючи загрозу забруднення, отруєння людиною навколишнього середовища, включаючи земельні ресурси в рамках наявної структури держави [2, с. 1]. У зв'язку із цим охорона навколишнього середовища – це сфера, де співпадають інтереси значної більшості країн світу. Ідея охорони навколишнього середовища реалізується тоді, коли законодавець діє не від імені матеріальних, історичних та інших цінностей, а діє завдяки збереженню і відновленню природних ресурсів із метою створення ідеальних умов у навколишньому природному середовищі.

**Стан наукового дослідження проблеми.** Окремими аспектами даної проблематики займалися такі визначні вітчизняні вчені, як Ю.С. Шемшученко, Г.Г. Балюк, В.І. Андрейцев, В.В. Костицький, Н.Р. Малишева, В.В. Носік, А.М. Мірошніченко, М.В. Краснова, П.Ф. Кулинич, О.О. Погрібний, В. Ю. Юркевич та інші.

**Мета дослідження** полягає в дослідженні проблем правової охорони земель від забруднення небезпечними речовинами і з'ясуванні основних питань у країнах пострадянського простору.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасні екологічні проблеми України значною мірою зумовлені тим, що протягом радянського періоду розвитку її територія була однією з найбільш техногенно навантажених. Займаючи лише 3% території колишнього Радянського Союзу, Україна формувала приблизно 23% загального валового внутрішнього продукту, що в цілому призвело до значних регіональних змін ландшафтів, поверхневого стоку і значного погіршення якості основних ресурсів, які є необхідними для життєдіяльності людини. Негативній екологічній ситуації у країні сприяли і такі фактори, як нераціональне використання природних ресурсів, розвиток екологічно небезпечних галузей промисловості, слабе фінансування природоохоронних заходів [3, с. 23]. Так, забруднення земель промисловими підприємствами, нераціональне використання, агрохімікатів і хімічних засобів захисту рослин призводять до накоплення токсикантів у тому числі важких металів, пестицидів, нафтопродуктів, радіонуклідів. Найбільш сильно забруднюються ґрунти навколо великих промислових підприємств та транспортних артерій, де нерідко формуються техногенні пустелі [4]. Подібне забруднення являє собою найбільш гостру і актуальну екологічну проблему, оскільки

більшість підприємств знаходяться в густонаселених містах і пунктах, у таких зонах проживає постійно близько шістдесят відсотків всього населення.

У зв'язку із цим одним із найважливіших чинників сьогодення, який сприяв би вдосконаленню правової охорони земель, у тому числі і від забруднення небезпечними речовинами в Україні, є врахування позитивного досвіду тих пострадянських держав, які мають практичну спрямованість у законодавчому плані та досягнення у правозастосовній діяльності, що стосується охорони земель. Саме тому необхідне дослідження і узагальнення шанобливого досвіду становлення та розвитку правових норм у сфері охорони земель, в тому числі від забруднення небезпечними речовинами, тому що дана проблема не знає адміністративно-територіальних кордонів і виходить за межі однієї країни.

Так, Україна та пострадянські держави Балтійського регіону з огляду на географічний і культурний фактори відносяться до двох різних груп: Східноєвропейські держави та Прибалтика. При цьому протягом багатьох століть між ними зберігається тісний зв'язок, що ґрунтується на спільності історичних, культурних, економічних і географічних факторів. Специфіка регулювання охорони земель і ґрунтів у сучасному законодавстві держав колишнього СРСР зумовлена необхідністю вирішення законодавчим шляхом проблем охорони земель від забруднення чи суміжних із цим проблем, що виникають у таких випадках: 1) виснаження ґрунтів, яке набирає загрозливих масштабів; 2) наслідки атомної аварії на Чорнобильській атомній електростанції. Тому виснаження ґрунтів і забруднення земель, а також необхідність їх рекультивуації як підстава для розвитку законодавства про охорону даного природного ресурсу вплинули на формування екологічного права в Естонії, Литві, Латвії, а також і в інших державах, які виникли після розпаду СРСР.

Проводячи порівняльний аналіз законодавства країн пострадянського простору Балтії щодо охорони земель від забруднення небезпечними речовинами з аналогічними земельно-правовими нормами Земельного кодексу України (ЗК України), зауважимо, що за часів Радянського Союзу країни Балтії вже мали значні переваги перед іншими радянськими республіками у сфері фінансово-економічного забезпечення охорони довкілля, перш за все у вигляді інвестицій у високорозвинену економіку, як одну із найбільш ефективних у державі, а також важливим для нашого дисертаційного дослідження є той факт, що ці країни вже є членами європейського співтовариства.

Так, Конституція Естонської Республіки у ст. 28 закріпила право на охорону здоров'я, а безпечне для життя і здоров'я довкілля є основним базисом для гарантування цього фундаментального права [5]. Згадаємо, що у ст. 40 Земельного кодексу Естонської

РСП [6] передбачалося, що землекористувачі зобов'язані раціонально використовувати надані їм земельні ділянки, не здійснювати на своїй ділянці діянь, що порушують інтереси сусідніх землекористувачів.

У ч. 3 ст. 40 вищенаведеного нормативно-правового акта регламентувалося, що підприємства, організації та установи, які розробляють родовища корисних копалин відкритим чи підземним способом, проводять геологорозвідувальні, будівельні та інші роботи на виділених їм у тимчасове користування сільськогосподарських землях чи лісових угіддях, зобов'язані за свій рахунок приводити ці земельні ділянки у стан, придатний для використання в сільському, лісовому чи рибному господарстві, а під час проведення вказаних робіт на інших землях – у стан, придатний для використання їх за призначенням [6]. Приведення земельних ділянок у придатний стан проводиться в ході розробки родовищ корисних копалин відкритим чи підземним способом, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, а за неможливості – не пізніше, ніж протягом року після їх завершення.

Ще одне важливе правило щодо попередження забруднення земель встановлено у ч. 4 ст. 40 Земельного кодексу Естонії, у якій зазначалося, що підприємства, організації та установи, які здійснюють промислове чи інше будівництво, розробляють родовища корисних копалин відкритим способом, а також проводять інші роботи, пов'язані з порушенням ґрунтового покриву, зобов'язані знімати та зберігати родючий ґрунтовий шар із метою його використання для рекультивациі земель і підвищення родючості малопродуктивних угідь [6].

Цікавим також є порівняння конституційних законів колишніх республік Радянського Союзу. Так, чинну Конституцію Литовської Республіки порівняємо із Земельним кодексом Литовської Радянської Соціалістичної Республіки. Так, у ч. 1 ст. 54 Конституції Литовської Республіки передбачено, що держава турбується про охорону навколишнього природного середовища, тваринного і рослинного світу, окремих природних об'єктів і територій, що мають особливу цінність, здійснює нагляд у цілях їх шанобливого використання, а також відновлення і примноження природних ресурсів [7].

Прикметно, що Конституція Литви містить окрему норму, присвячену проблемам охорони земель від забруднення. У ч. 2 ст. 54 Конституції Литовської Республіки закріплено, що законом забороняється виснажувати і забруднювати землі та її надра, водні ресурси і повітря, а також спричиняти негативний вплив на навколишнє природне середовище і, як наслідок, збіднювати тваринний і рослинний світ.

Далі підкреслимо, що основна концепція охорони навколишнього природного середовища, у тому числі і земельних ресурсів, знаходить своє відображення і втілення у Земельному кодексі Литовської

Республіки [14]. У Земельному кодифікованому законі Литовської Республіки виділено главу 5 «Охорона земель та підвищення родючості ґрунтів», де правові норми у сфері охорони земель від забруднення небезпечними речовинами передбачені ст.ст. 34, 38. У ч. 1 ст. 34 Земельного кодексу Литви [7] встановлено, що землекористувачі зобов'язані проводити ефективні заходи щодо підвищення родючості ґрунтів, здійснювати комплекс організаційно-господарських, агротехнічних, лісомеліоративних і гідротехнічних заходів щодо попередження вітрової та водної ерозії ґрунтів, не допускати заболочування, забруднення земель, у тому числі небезпечними речовинами, а також інших процесів, що погіршують стан земель. У ч. 2 ст. 34 цього нормативно-правового акта [7] заходи щодо охорони земель, які направлені на докорінне покращення земель, віднесено до таких, які обов'язково передбачаються в державних планах розвитку народного господарства і здійснюються відповідними міністерствами, відомствами та землекористувачами.

Зауважимо, що у ч. 1 ст. 38 Земельного кодексу Литви передбачений обов'язок промислових та будівельних підприємств, установ та організацій не допускати забруднення сільськогосподарських і інших земель виробничими та іншими відходами, а ч. 2 ст. 38 встановлює обов'язок не допускати забруднення сільськогосподарських та інших земель також і щодо громадян [7].

На зміцнення правових позицій щодо охорони земель від забруднення небезпечними відходами Урядом Литовської республіки було прийнято постанову «Про рекультивацію земель і збереження родючого шару ґрунту» від 14 серпня 1995 року [13]. На підставі даної постанови власники і користувачі земель, а також інші фізичні і юридичні особи, виконуючи роботи, пов'язані із забрудненням земель, зобов'язані зберігати знятий родючий шар ґрунту і використовувати його для покращення малопродуктивних сільськогосподарських угідь. При цьому фізичні і юридичні особи, експлуатуючи корисні копалини, а також особи, що виконують інші роботи, зобов'язані рекультивувати порушені площі в сільськогосподарські угіддя, а у випадку неможливості – у водойми.

Необхідно звернути увагу на те, що відповідно до згаданої постанови Уряду Литви дана вимога діє не завжди, оскільки: 1) ділянку, на якій є порушена земля (ґрунтовий покрив), в установленому порядку дозволено використовувати за іншим цільовим призначенням без рекультивациі цієї землі; 2) площі порушених земель підлягають будові згідно із планами або мають використовуватися для будівництва доріг, обладнання майданчиків, розміщення інших споруд [13].

Як бачимо з вищенаведеного, досить багато спільного є у здійсненні правової охорони земель від

забруднення небезпечними речовинами в законодавстві України і Литви, а земля як природний ресурс є предметом регулювання різних галузей законодавства. Переважаюча частина правових норм приходить безпосередньо на земельне законодавство і законодавство про охорону природи. Литва, таким чином, не відокремлюючи загального регулювання охорони земель і ґрунтів, як це зробила Грузія, більш детально підійшла до розроблення порядку рекультивації забруднених земель як одного з основних пунктів відновлення і захисту ґрунту.

Із метою вдосконалення чинного законодавства України доцільно враховувати позитивний досвід сусідніх держав на прикладі Грузії. Економіка Грузії сильно постраждала в результаті розпаду Радянського Союзу, а озброєні конфлікти, що виникли після здобуття незалежності в 1991 році, стали причиною подальшого погіршення соціально-економічного становища в державі [8].

Так, Конституція Грузії, яка прийнята 15 жовтня 2010 року і введена в дію з 1 січня 2011 року, встановлює у ч. 3 ст. 37, що всі мають право жити в нешкідливому для здоров'я навколишньому природному середовищі, а держава з урахуванням інтересів теперішнього і майбутніх поколінь забезпечує охорону навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів, стало розв'язати країну для забезпечення безпечного для здоров'я людини середовища у відповідності до екологічних і економічних інтересів суспільства (ч. 4 Конституції Грузії) [15].

Не дивлячись на те, що Конституція Грузії врегулювала питання охорони довкілля в найсучасніший спосіб, проблемою, що негативно впливає на стан земельних ресурсів, є відсутність рамкового закону, який би чітко визначав категорії земель, їх правовий статус, процедури передачі власності на землю, принципи землекористування та правовий статус документації у сфері раціонального використання й охорони земель. У довгостроковій перспективі відсутність Земельного кодексу може призвести до посилення проблем у зв'язку зі створенням умов для раціонального використання земель.

Проаналізувавши Земельний кодекс Грузії, знаходимо, що в ньому виділено окрему главу IV під назвою «Охорона земель і підвищення родючості ґрунтів», а ч.1 ст. 29 його передбачає обов'язок землекористувачів проводити ефективні заходи щодо охорони земель і підвищення родючості ґрунтів, здійснювати комплекс організаційно-господарських, агротехнічних заходів, попередження вітрової та водної ерозії ґрунтів, не допускати забруднень, засолення, заболочення, заростання їх бур'янами, а також інших процесів, що погіршують стан ґрунтів [10].

Земельний кодекс Грузії у ч. 2 ст. 29 регламентує, що заходи з меліорації та охорони земель, полезахисного лісонасадження, з боротьби з ерозією ґрунтів,

які спрямовані на докорінне покращення земель, мають бути передбачені в державних планах розвитку народного господарства і здійснюються відповідними міністерствами та землекористувачами. Згідно із ч. 1 ст. 30 цього нормативно-правового акта спеціальній охороні підлягають сільськогосподарські угіддя, особливо зрештувані землі [10].

У ч. 2 ст. 30 Земельного кодексу Грузії було передбачено, що сільськогосподарські угіддя, які зазнають сильної ерозії, можуть бути тимчасово вилучені з інтенсивного використання за рішенням уряду до відновлення родючості ґрунтів. Крім цього, статтею 48 зазначеного нормативно-правового акта передбачено, що державний контроль за використанням усіх земель має своєю метою забезпечити дотримання міністерствами, відомствами, державними, кооперативними, громадськими підприємствами, організаціями і установами, а також громадянами земельного законодавства, порядку користування землею, правил ведення земельного кадастру і землеустрою з метою раціонального використання та охорони земель.

Найбільшу стурбованість викликають проблеми, які пов'язані зі збиранням і очисткою побутового сміття і промислових стічних вод. Енергетична криза, яка настала після розпаду Радянського Союзу, поряд із суттєвим підвищенням тарифів на електроенергію у зв'язку з недостатнім фінансуванням галузі негативно вплинули на стан майже усіх об'єктів з очистки стічних вод країни: у Тбілісі і Руставі (двох із трьох великих міст Грузії) тільки 74% від загального об'єму стічних вод проходять очистку, а у Кутаїсі – третьому за величиною із цих міст – очистка стічних вод не проводиться, тому що усі установки щодо очистки стічних вод знаходяться в незадовільному стані. І, як наслідок, більша частина підприємств з очистки стічних вод була виведена з експлуатації, і стічні води скидаються без очищення у відкриті водні об'єкти. Єдиним населеним пунктом у Грузії, де проводять очистку стічних вод, є місто Хашурі [8]. Як бачимо, охорона земель від забруднення для Республіки Грузія – це державна проблема, оскільки правильне і раціональне використання усіх типів ґрунтів, наявних у республіці, в тому числі засоленних, заболочених, солонцюватих, кислих і перезволожених – це основний резерв динамічного розвитку сільського господарства та економіки в цілому. Закон Грузії «Про захист ґрунтів», який був прийнятий 12 травня 1994 року [12], у ст. 2 закріплює: 1) забезпечення цілісного ґрунтового шару, збереження і підвищення родючості земель; 2) визначення як обов'язків, так і відповідальності землекористувачів і держави в галузі охорони земель від забруднення і створення екологічно чистої продукції; 3) попередження негативних щодо застосування наслідків застосування засобів підвищення родючості ґрунтів, що ставлять під загрозу

самі землі і ґрунти; 4) встановлення гранично допустимих норм і стандартів концентрацій небезпечних речовин у ґрунтах.

На нашу думку, необхідним на законодавчому рівні є прийняття єдиного кодифікованого акта у сфері земельного законодавства, тому що його відсутність негативно впливає на використання і охорону земель, у тому числі і від забруднення небезпечними речовинами.

На відміну від земельного законодавства Грузії, чинне земельне законодавство Абхазії передбачає наявність єдиного кодифікованого земельно-правового акта – Земельного кодексу Республіки Абхазії. У ст. 91 чинного Земельного кодексу Республіки Абхазії [11] встановлено, що землевласники і землекористувачі, в тому числі орендарі, зобов'язані здійснювати захист земель від водної і вітрової ерозії, селів, підтоплення, заболочування, забруднення їх відходами виробництва, хімічними і радіоактивними речовинами, а у ст. 92 Земельного кодексу передбачено, що охорона земель від забруднення небезпечними речовинами здійснюється землевласниками в тому числі й орендарями відповідно до норм і вимог, що встановлені згаданим Кодексом і законодавством про охорону природи. Нагадаємо у зв'язку з наведеним, що у ч. 2 ст. 93 цього кодексу закріплено: введення в експлуатацію об'єктів і застосування технологій, які не забезпечені заходами захисту земель від деградації або порушення, забороняється. Положення Земельного кодексу Абхазії варто враховувати

в розвитку земельного законодавства України як важливу новелу. Аналогічно треба віднести і до ч. 3 ст. 93 вищезазначеного нормативно-правового акта, якою розміщення об'єктів, які негативно впливають на стан земель, дозволяється здійснювати не інакше, як за погодженням із землевласниками, землекористувачами, землевпорядною службою, органами охорони природи та іншими зацікавленими органами.

**Висновки.** Обґрунтовано, що реалізація в Україні заходів з охорони земель від забруднення небезпечними відходами, рівень збереження земель від забруднення небезпечними речовинами вимагає вдосконалення системи управління цими землями з урахуванням досвіду зарубіжних країн із питань використання й охорони земель. Звичайно, забрудненні небезпечними речовинами землі може бути використано в економіці України, що без сумніву вплине на інвестиційний клімат у регіоні та державі в цілому. Прикметно, що незалежно від економічного розвитку в пострадянських країнах Балтії, у Грузії приділяється достатня увага земельно-правовому захисту навколишнього природного середовища. Земельні кодекси цих держав містять розділи, присвячені охороні земель, в інших випадках суспільні відносини у цій галузі врегульовані тільки окремими земельно-правовими нормами. Разом із тим практика охорони земель кожної країни відображає національний досвід правотворчості, принципи міжнародних документів, які регламентують захист навколишнього середовища.

#### Список використаних джерел:

1. Шемшученко Ю.С. Міжнародні аспекти охорони природи. Київ : Вища школа, 1985 с.
2. Лисицын Е.Н. государственное правовое регулирование охраны окружающей среды в США : ...автореф. канд. юрид. наук : 12.00.06 ; Московский государственный ун-т. Москва. 1978. 20 с.
3. Забельшенский А.А. Правовая охрана земель как составной части природного комплекса : учеб. пособ. / Министерство высш. и спец. образов. РСФСР. Свердловск : УрГУ, 1979. 79 с.
4. Казанчук И. Административно-правовая характеристика правоотношений в сфере окружающей природной среды в условиях европейской интеграции. *Legia si Vita*. 2015. № 8/2. С. 22–23.
5. Конституція Естонської Республіки. URL : <http://president.ee/ru/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/index.html> (дата звернення: 17.09. 2020).
6. Земельный кодекс Эстонской ССР: Закон Эстонской ССР от 31 июля 1970 г. *Ведомости Верховного Совета Эстонской ССР*. 1970. № 25. Ст. 543.
7. Земельный кодекс Литовской ССР : Закон Литовской ССР от 30 июня 1970 г. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1970. № 45. Ст. 56.
8. Национальные обзоры жилищного сектора. Грузия. URL : [http://unece.org/fileadmin/DACations/CP\\_Georgia\\_ru.pdf](http://unece.org/fileadmin/DACations/CP_Georgia_ru.pdf).
9. The Constitution of Georgia. URL : [http://www.constcourt.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=19](http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=19) (дата звернення: 17.08. 2016).
10. Земельный кодекс Грузинской ССР : Закон Грузинской ССР от 13 июня 1971 г. *Ведомости Верховного Совета Грузинской ССР*. 1971. № 35. Ст. 652.
11. Земельный кодекс Республики Абхазии. URL : [http://abkhazia-pr.org/files/le...on/zemelny\\_kodeks.doc](http://abkhazia-pr.org/files/le...on/zemelny_kodeks.doc) (дата звернення: 14.05.2016).
12. О защите почвы : Закон Республики Грузия от 12.05. 1994 г. *Ведомости Прламентта Грузии*. 1994. № 18. Ст. 368.
13. О рекльтивации земель и сохранении плодородного слоя почв: постановление правительства Литвы от 14 августа 1995 г. *Ведомости Литовской Республики*. 1995. № 29. Ст. 497.
14. Конституция Литовской Республики. URL : <http://pravo.vuzlib.su> (дата звернення: 24.03.2016).
15. The Constitution of Georgia. URL : [http://www.constcourt.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=19](http://www.constcourt.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=19).

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.2.10>

**Савченко С.В.,**

здобувач кафедри земельного та аграрного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
ORCID: 0000-0002-2889-5569

## ПРАВА СУБ'ЄКТІВ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ДАЧНОГО БУДІВНИЦТВА

### ENTITY RIGHTS FOR THE USE OF LAND FOR COUNTRY CONSTRUCTION

*Метою статті є здійснення правового аналізу закріплених у законодавстві прав суб'єктів щодо використання земель для дачного будівництва, виявлення прогалин у чинному законодавстві та формулювання власних висновків і пропозицій із цієї проблематики.*

*Науковою новинкою є вивчення проблем правового регулювання використання земель для дачного будівництва та на цій основі – формулювання доктринальних висновків і надання рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання земельних відносин із погляду використання земель для дачного будівництва.*

*Основне призначення дачної земельної ділянки полягає в забезпеченні відпочинку носія земельних прав. У рамках цього виду дозволеного використання закон прямо дозволяє будівництво об'єктів нерухомості – житлового будинку, а також господарських споруд. Будівництво відповідних об'єктів нерухомості та вирощування сільськогосподарських культур – це право, але не обов'язок власника дачної земельної ділянки. Виходячи з цієї обставини, можна зробити важливий висновок: на дачній земельній ділянці може і не бути ніяких будівель і споруд, якщо громадянину для відпочинку достатньо влаштування намету.*

*За своєю суттю дачне будівництво дуже близьке до індивідуального житлового будівництва. Принципова відмінність цих видів будівництва полягає в основному функціональному призначенні об'єкта нерухомості, який виникає внаслідок будівництва. Результатом житлового будівництва є об'єкт, який фактично і юридично призначений задовольнити потребу людини в житловій площі. Основне функціональне призначення об'єкта нерухомості, зведеного в рамках дачного будівництва, – задоволення потреби людини у відпочинку, а не в житлі.*

*Питання щодо меж використання громадянами дачних земельних ділянок можуть бути успішно вирішені в рамках планів зонування території в межах несених пунктів та у разі відсутності плану зонування території за межами населеного пункту у детальному плані території. З метою уточнення прав і меж по використанню дачних земельних ділянок було б доцільним закріпити визначення дачної земельної ділянки в ДБН Б.2.2-12:2019.*

**Ключові слова:** дачна земельна ділянка, землі рекреаційного призначення, дачне будівництво, рекреаційні зони, житловий будинок, земельні правовідносини.

*The purpose of the article is: 1) to carry out a legal analysis of the rights of the subjects enshrined in the legislation on the use of land for country construction; 2) to identify gaps in current legislation; 3) to formulate own conclusions and proposals on this issue.*

*The scientific novelty is to study and identify problems of legal regulation of use of lands for country construction and on this basis to formulate doctrinal conclusions and provide recommendations for improving the legal regulation of land relations in terms of use of lands for country construction.*

*The main purpose of the country land is to ensure the rest of the holder of land rights. Under this type of permitted use, the law directly allows the construction of real estate – residential buildings, as well as outbuildings. The construction of the relevant real estate and the cultivation of crops is a right, but not a duty of the owner of the country land. Based on this circumstance, we can draw an important conclusion: on the country land may not be any buildings and structures, if a citizen for recreation is enough to set up a tent. Based on the law, it can also be concluded that the presence on the country land of ornamental crops, trees and shrubs does not contradict the legal regime of such land.*

*In essence, country house construction is very close to individual housing construction. The fundamental difference between these types of construction is the main functional purpose of the property, which arises as a result of construction. The result of housing construction is an object that is actually and legally designed to meet human needs in living space. The main functional purpose of the real estate object erected within the framework of country construction is to satisfy a person's need for rest, not for housing.*

*Issues regarding the limits of use of country land plots by citizens can be successfully resolved within the framework of zoning plans within the demarcated points and in the absence of a zoning plan outside the settlement in the detailed plan of the territory. In order to clarify the rights and boundaries for the use of country land plots, it would be appropriate to consolidate the definition of country lands in SBN B.2.2-12: 2019.*

**Key words:** country land plot, lands of recreational purpose, country house construction, recreational zones, dwelling house, land legal relations.

**Постановка проблеми.** Землі рекреаційного призначення відіграють дуже важливу роль у повсякденному житті, тому що вони є дорогоцінними ресурсами держави та використовуються для організації відпочинку населення, туризму і проведення спортивних заходів. Як зазначається у спеціальній літературі, у ст. 50 ЗК України надається визначення земель рекреаційного призначення із конкретизацією сфери їх використання, а саме для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів [1, с. 272]. Тобто основне призначення таких земель – організація усіх форм відпочинку.

Ст. 51 ЗК України визначає, що до земель рекреаційного призначення належать земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристичних та екологічних стежок, маркованих трас, земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, об'єктів фізичної культури і спорту, туристичних баз, кемпінгів, яхт-клубів, стаціонарних і наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих туристичних станцій, дитячих і спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації [2].

**Стан наукового дослідження проблеми.** Питання щодо складу та використання земель рекреаційного призначення досліджували В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, Л.А. Самусенко, Т.Б. Саркісова, М.М. Скляр, М.В. Шульга та ін. Стосовно використання земель для дачного будівництва спеціальних досліджень не проводилося.

**Метою статті** є здійснення правового аналізу закріплених у законодавстві прав суб'єктів щодо використання земель для дачного будівництва, виявлення прогалин у чинному законодавстві та формулювання власних висновків і пропозицій із цієї проблематики.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасній правовій літературі актуалізується питання щодо статусу дачних земель, оскільки зараз ці земельні ділянки згідно із законодавством належать до земель рекреаційного призначення. Раніше законодавець відносив їх земель населених пунктів. Слід погодитися із тим, що дачні земельні ділянки не можуть входити до складу земель громадської та житлової забудови, тому що рекреаційні зони у межах населених пунктів за чинним законодавством належать до земель рекреаційного призначення [3, с. 145]. Проте останнє не стосується таких зон, розташованих у межах земель природно-заповідного, водного фондів, земель лісогосподарського призначення, земель оздоровчого та історико-культурного призначення.

Отже, землі рекреаційного призначення відмежовуються від інших, «суміжних» категорій земель за

своїм основним цільовим призначенням. Незважаючи на те, що й у складі інших категорій земель можуть перебувати земельні ділянки, які можуть використовуватися для рекреаційних цілей (наприклад, земельні ділянки рекреаційних зон природно-заповідного, водного фондів, рекреаційних зон у межах земель лісогосподарського призначення, оздоровчого та історико-культурного призначення), такі землі не належать до земель рекреаційного призначення. Правовий режим «суміжних» із землями рекреаційного призначення категорій земель має переважаче значення над правовим режимом земель рекреаційного призначення. Вважаємо, що це є закономірним, оскільки земельне законодавство, спрямовуючи свою регулюючу дію на використання, управління й охорону земель різного цільового призначення, забезпечує їх збереження та відтворення, встановлюючи більш суворі (порівняно із правовим режимом земель рекреаційного призначення) приписи щодо основного цільового призначення таких земель.

Винятком є земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації. Незважаючи на те, що такі земельні ділянки розташовуються переважно в межах земель житлової та громадської забудови, законодавець особливо виокремлює серед них ті, які використовуються для рекреаційних цілей, – земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації. І це є цілком справедливим, оскільки кількість названих земельних ділянок є обмеженою й вони підлягають особливій правовій охороні. Розповсюдження на них більш «суворого» правового режиму земель рекреаційного призначення (порівняно із правовим режимом земель житлової та громадської забудови) якраз і сприятиме їх збереженню та відтворенню [4, с. 89].

Єдиною незручністю для власників рекреаційних земель є те, що на них покладаються додаткові зобов'язання стосовно дотримання охоронного режиму їх використання. На таких землях забороняється господарська діяльність, яка може призвести до змін природного ландшафту, негативно вплинути на навколишнє природне середовище або перешкоджати використанню рекреаційних земель за призначенням.

Основні права й обов'язки користувачів землями рекреаційного призначення, в тому числі землями для дачного будівництва, передбачені Конституцією України (ст. 13, 14, 22, 26, 41, 50, 66), ЗК України (ст. 95–97) та іншими законодавчими актами.

У п. 3.10 ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій» поняття «будинки дачний»

визначено як житловий будинок садибного типу для використання протягом року для відпочинку, тимчасового перебування або постійного проживання. У свою чергу, під садибним будинком (індивідуальним будинком) розуміється житловий будинок із присадибною ділянкою та господарськими спорудами, призначеними для одного домогосподарства [5]. Житлові будинки садибного типу складаються із житлових і допоміжних (нежитлових) приміщень. Допоміжними приміщеннями будинків є: передпокій, кухня, коридор, веранда, вбиральня, комора, приміщення для автономної системи опалення, пральня тощо.

Території дачної та садової забудови призначаються для організації відпочинку громадян, ведення садівництва та городництва з будівництвом дачних, садових будинків для тимчасового або постійного проживання (п. 6.1.43). Територію дачної та садової забудови слід розподіляти на зони індивідуального (сади, дачні ділянки) та загального користування. Зона індивідуального користування з вулично-дорожньою мережею має складати до 90% від загальної території такої забудови (п. 6.1.46).

З наведеного вбачається, що основне призначення дачної земельної ділянки полягає в забезпеченні відпочинку носія земельних прав. Закон прямо дозволяє будівництво об'єктів нерухомості – житлового будинку, а також господарських споруд.

У рамках індивідуального будівництва створення житлового будинку це імперативний обов'язок власника земельної ділянки. Зведення житлового будинку в рамках дачного будівництва як виду використання земельної ділянки має розглядатися як право, а не обов'язок власника земельної ділянки. Ця обставина повинна бути основою для розмежування правових режимів зазначених земельних ділянок.

Дачне будівництво можна розглядати як процес створення на земельній ділянці об'єктів нерухомості, покликаних забезпечити задоволення потреби людини у відпочинку.

За своєю суттю дачне будівництво дуже близьке до індивідуального житлового будівництва. Принципова відмінність цих видів будівництва полягає в основному функціональному призначенні об'єкта нерухомості, який виникає внаслідок будівництва. Результатом житлового будівництва є об'єкт, який фактично і юридично призначений задовольнити потребу людини в житловій площі. Основне функціональне призначення об'єкта нерухомості, зведеного в рамках дачного будівництва, – задоволення потреби людини у відпочинку, а не в житті.

Згідно з п. 5 ст. 20 ЗК України використання земельної ділянки має здійснюватися в межах вимог, встановлених законом щодо використання відповідної категорії землі. Право на забудову земельних ділянок ЗК України також визнає як одне з основних прав власника та землекористувача (п. 1 ст. 90, п. 1

ст. 95 ЗК України). Названому праву щодо використання земельної ділянки кореспондує обов'язок щодо дотримання цільового призначення земельної ділянки, яке прямо закріплено в законі (пп. а п. 1 ст. 91, пп. а) п. 1 ст. 96 ЗК України).

Право на зведення відповідних будівель є одним з основних прав власника земельної ділянки щодо її використання. Крім того, крім власника, це право належить орендарям земельних ділянок. Однак таке право щодо використання земельної ділянки прямо обмежено цільовим призначенням і видом дозволеного використання. Відповідні застереження закріплені названими вище положеннями земельного законодавства.

Отже, основне цільове призначення дачної земельної ділянки становить забезпечення відпочинку громадян. Громадянину надано право здійснити забудову ділянки – звести на ньому житловий будинок, а також господарські споруди. Крім того, на дачній земельній ділянці громадянин має право вирощувати сільськогосподарські культури. Проте дачне будівництво як вид використання земельної ділянки має несільськогосподарський характер.

Закріплюючи право особи щодо належної їй земельної ділянки, закон встановлює юридично закріплену можливість і свободу поведінки цієї особи щодо використання належної їй земельної ділянки. У цьому сенсі категорії «права» кореспондує категорія «юридичного обов'язку». Юридичний обов'язок – вид і міра державно-доцільної, об'єктивно зумовленої поведінки, яка може виражатися у здійсненні певних дій або утриманні від певних дій.

Якщо брати до уваги чинне законодавство, то основна мета (основне призначення) дачної земельної ділянки – «відпочинок», а інші цілі, тобто будівництво та вирощування сільськогосподарських культур, мають бути додатковими. З урахуванням викладеного вище обґрунтованим видається твердження про те, що зведення відповідних об'єктів нерухомості та вирощування сільськогосподарських культур – це право, але не обов'язок власника дачної земельної ділянки. Виходячи з цієї обставини, можна зробити важливий висновок: на дачній земельній ділянці може і не бути ніяких будівель і споруд, якщо громадянину для відпочинку достатньо влаштування намету.

У зв'язку з цим навряд чи можна погодитися з Ю.Г. Жариковим, який вважає, що дачні земельні ділянки повинні використовуватися для зведення відповідних будівель, і лише вільна від забудови частина – для організації відпочинку [6, с. 306].

Одночасно не можна не визнати, що на практиці переважна більшість громадян реалізують передбачене законом право на забудову дачної земельної ділянки. Сьогодні вільні від забудови частини дачної земельної ділянки частіше використовуються для закладки різних декоративних і екзотичних рослин

– дерев, чагарників, квітів і трав, але аж ніяк не сільськогосподарських культур. Поширеним є розміщення різних квітників, альпінаріїв і композицій.

Чинне законодавство цей аспект дачного господарства як виду дозволеного використання тримає «в тіні». Якщо виходити з тези Г.А. Волкова про те, що правове регулювання відносин щодо використання землі здійснюється на основі дозвільного принципу (дозволено лише те, що прямо передбачено законом [7, с. 104]), виникає питання про правомірність перебування на дачній земельній ділянці таких насаджень.

Однак не всі представники земельно-правової науки повністю поділяють цю позицію щодо дозвільного принципу регулювання земельних правовідносин. Так, використання земельної ділянки за цільовим призначенням – це насамперед використання її відповідно до загального правового режиму земель тієї категорії, до якої вона віднесена [8, с. 87]. Виходячи з норм законодавства, можна зробити висновок, що перебування на дачній земельній ділянці декоративних культур, деревно-чагарникової рослинності не суперечить правовому режиму такої ділянки.

Закріпивши право громадян на забудову дачної земельної ділянки, законодавець залишив відкритим також питання про право на утримання на такій земельній ділянці тварин і птахів. Тим часом багато власників дачних земельних ділянок, особливо ті, хто постійно проживає на дачі або регулярно там буває, утримують кіз, кролів, нутрій, бджіл, курей. За радянських часів окремі науковці вважали, що утримання громадянами худоби та птиці на ділянках, наданих їм для дачного будівництва, допустиме як додаткова ціль використання таких земельних ділянок [9, с. 26]. Сьогодні законодавство прямо не передбачає право громадян на утримання та розведення на земельній ділянці з дозволенним використанням «дачне будівництво» сільськогосподарських та інших тварин і птахів.

Практикуючі фахівці вважають, що земельна ділянка повинна використовуватися строго відповідно до цільового призначення. Тобто утримання та розведення тварин і птахів має здійснюватися виключно на земельних ділянках, спеціально наданих для цих цілей. Правомірне утримання та розведення громадянами тварин і птахів можливо, наприклад, на земельних ділянках, виділених для ведення особистого селянського господарства, правовий режим яких прямо допускає таке використання.

Відсутність однозначного та чіткого рішення з цього питання на практиці нерідко призводить до конфліктів між власниками сусідніх ділянок. Використання частини дачної ділянки зазначеним чином може доставляти власникам сусідніх земельних ділянок певні незручності (шум, специфічні запахи, характерні комахи) та ін.

ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій» визначає, що при розташуванні житлових будинків і громадських будівель на земельних ділянках необхідно забезпечувати вимоги санітарних норм і пожежних вимог ДСП 173-96, ДБН В.1.1-7 у тому числі для житлових і громадських будинків на суміжних земельних ділянках. Допустимі відстані від житлових будинків до господарських будівель і споруд наведені в табл. 6.7. ДБН Б.2.2-12:2019. У примітці до п. 7.6.7. зроблено наголос на тому, що утримання худоби у меншій кількості, ніж позначено в нормах, допускається згідно з санітарними і зооветеринарними нормами на присадибних ділянках без їх розмежування та функціонального розподілу.

З метою легалізації садових будинків і дач як місць постійного проживання Кабінет Міністрів України постановою від 29 квітня 2015 р. № 321 визначив порядок переведення дачних і садових будинків, що відповідають державним будівельним нормам, у жилі будинки. Головна відмінність дачного будинку від жилого полягає в цільовому використанні.

Нову дачну забудову рекомендується розміщувати за межами населених пунктів на земельних ділянках із цільовим призначенням для індивідуального дачного будівництва. Території дачної забудови, які розташовані в межах населених пунктів чи приміських зонах, належать до рекреаційних зон з озеленими територіями обмеженого використання. При переведенні дачної забудови у райони садибної забудови має бути забезпечена відповідність показників соціальної, транспортної та інженерної інфраструктури нормативам садибної забудови в межах населених пунктів (п. 6.1.49).

Межі використання земельних ділянок, які розташовані в межах населених пунктів, за загальним правилом, повинні визначатися містобудівною документацією. Можливі додаткові цілі використання земельної ділянки повинні бути закріплені у плані зонування території. Відповідно до ст. 18 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» план зонування території встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту, їх ландшафтної організації. Зонування території встановлює для кожної зони дозволені та допустимі види використання територій для містобудівних потреб, умов та обмежень щодо їх забудови [10].

Враховуючи те, що земельні ділянки для дачного будівництва частіше розміщені за межами населеного пункту, містобудівною документацією частіше виступає детальний план території. Розроблення детального плану території за межами населених пунктів і внесення змін до нього здійснюються на підставі розпорядження відповідної районної державної адміністрації, крім випадків, коли законами встановлений інший порядок.



Відповідно до ст. 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» детальний план території визначає функціональне призначення, режим і параметри забудови однієї чи декількох земельних ділянок, розподіл територій згідно з будівельними нормами, державними стандартами і правилами, а також містобудівні умови й обмеження (за відсутності плану зонування території) або уточнення містобудівних умов та обмежень згідно із планом зонування території.

Саме цей документ повинен визначати «наповнення» індивідуального житлового будівництва як виду дозволеного використання для кожної такої

земельної ділянки в кожному населеному пункті. Це твердження справедливо і щодо земельної ділянки з дозволеним використанням «для дачного будівництва».

**Висновки.** Таким чином, зазначені вище питання щодо меж використання громадянами земельних ділянок можуть бути успішно вирішені в рамках планів зонування території в межах несених пунктів та за відсутності плану зонування території за межами населеного пункту у детальному плані території. З метою уточнення прав і меж по використанню дачних земельних ділянок було б доцільним закріпити визначення дачної земельної ділянки в ДБН Б.2.2-12:2019.

#### Список використаних джерел:

1. Донець О.В. Проблеми визначення (поняття) земель історико-культурного призначення. *Сучасні проблеми юридичної науки та практики* : Всеукр. наук.-практ. конф. молод. учен. та здобув. / за заг. ред. М.І. Панова. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2007. С. 271–273.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відом. Верхов. Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27.
3. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / за заг. ред. В.В. Медведчука. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 656 с.
4. Склад М. До питання про розмежування земель рекреаційного та земель іншого цільового призначення. *Підп-во, госп-во і право*. 2008. № 2. С. 87–89.
5. ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій». URL: [http://dipromisto.gov.ua/files/NMD/DBN\\_OR.pdf](http://dipromisto.gov.ua/files/NMD/DBN_OR.pdf). (дата звернення: 06.07.2020).
6. Земельное право : учебник / под ред. С.А. Боголюбова. Москва : ТК Велби, изд-во Проспект, 2008. 415 с.
7. Волков Г.А. Принципы земельного права России. Москва : ОАО «Изд. дом «Городец», 2005. С. 102–111.
8. Галиновская Е.А. Использование земельного участка по целевому назначению. *Право и экономика*. 200. № 8. С. 86–90.
9. Брауде И.Л. Правовые основы индивидуального жилищного строительства. Москва : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1957. С. 26–27.
10. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. *Відом. Верхов. Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

**НОТАТКИ**

Наукове видання

# ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

**науково-практичний журнал**

Випуск 2

Формат 64x84/8. Гарнітура Times New Roman.  
Папір офсет. Цифровий друк. Ум. друк. арк. 7,91.  
Замов. № 1220/372. Наклад 300 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»  
03150, Україна, м. Київ, вул. Велика Васильківська, 74, оф. 7  
Телефони: +38 (048) 709 38 69, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08  
E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Scientific publication

# ENVIRONMENTAL LAW

**scientific and practical journal**

Issue 2

Format 64×84/8. Times New Roman Font.  
Offset. Digital printing. Conventional printed sheet 7,91.  
Order № 1220/372. Edition of 300 copies.

Publishing and printing – Publishing House “Helvetica”  
03150, Ukraine, Kyiv, 74 Velyka Vasylkivska St., of. 7  
Phone: +38 (048) 709 38 69, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08  
E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)  
Certificate of publishing entity  
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.