

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО в запитаннях та відповідях

Навчальний посібник

За редакцією професора *А. П. Гетьмана*

Харків
«Право»
2017

УДК 349.6(075)

ББК 67.307я7

Е45

Авторський колектив:

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

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

ISBN 978-966-937-200-0

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

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

УДК 349.6(075)

ББК 67.307я7

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

© Видавництво «Право», 2017

ISBN 978-966-937-200-0

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ 1

ПРЕДМЕТ, МЕТОД, СИСТЕМА ТА ПРИНЦИПИ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

1. Предмет екологічного права

Предметом екологічного права є суспільні відносини, що виникають між суб'єктами з приводу забезпечення екологічної безпеки, приналежності, використання, відтворення (відновлення) природних об'єктів та комплексів, охорони, а в певних випадках – захисту людини, навколишнього природного середовища від шкідливого впливу з метою попередження, запобігання, усунення його негативних наслідків і задоволення екологічних та інших інтересів.

Екологічні відносини за своїм змістом є різноманітними, але взаємопов'язаними та єдиними. Їх єдність обумовлена зв'язком усіх природних об'єктів між собою, внаслідок чого існує єдина екологічна система. Поряд із цим єдність екологічних відносин не виключає існування їх різновидів, обумовлених екологічними факторами. Зокрема, природні об'єкти (земля, води, рослинний світ, ліси, надра, фауна, атмосферне повітря тощо) за своїми природними характеристиками відрізняються один від одного та мають різні природно-антропогенні цінності. У силу цього виникають різновиди єдиних екологічних відносин: земельні, водні, флористичні, фауністичні, атмосферно-повітряні та інші, що обумовлюють необхідність визначення їхніх правових форм. Диференціація екологічних відносин за природними об'єктами не порушує єдності екологічних відносин, їхньої предметної цілісності. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного

середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ об'єктом державної охорони від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки є також життя і здоров'я людей поряд із природними ресурсами, природними територіями й об'єктами, що підлягають особливій охороні. Безпосередньо все різноманіття особливо охоронюваних територій і об'єктів охоплюється поняттям «екологічна мережа», правовий режим якої установлюється відповідно до Закону України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. № 1864-ІV.

Особливості суспільних екологічних відносин полягають у такому: 1. Екологічні відносини існують лише при наявності природних об'єктів без відриву їх від єдиного природного середовища. 2. Екологічні відносини підлягають лише обмеженому впливу з боку держави та права при їх законодавчому регулюванні. 3. Суб'єкти екологічних відносин зобов'язані дотримуватися екологічних імперативних приписів і вимог, стандартів, нормативів, лімітів та ін. при використанні природних ресурсів, займатися відтворенням природних об'єктів, що обумовлено існуванням єдиної екологічної системи. 4. В екологічних відносинах правовий режим містить значну кількість імперативних приписів, виконання яких є обов'язковим для суб'єктів цих відносин, та ін.

===== 2. Види екологічних правовідносин

Диференціацію екологічних відносин можна проводити за основними сферами діяльності людей у галузі навколишнього природного середовища: 1) відносини, що виникають із приводу забезпечення екологічної безпеки довкілля, суспільства та громадян; 2) відносини, що виникають із приводу приналежності природних об'єктів та комплексів певним суб'єктам на праві власності або на праві користування; 3) відносини щодо експлуатації природних ресурсів конкретними суб'єктами з метою задоволення інтересів; 4) відносини, що складаються у галузі відтворення (відновлення) природних об'єктів та комплексів, поліпшення їх якості; 5) відносини, що виникають у сфері охорони навколишнього природного середовища; 6) відносини

щодо захисту навколишнього природного середовища та людини від шкідливого впливу. Можливе існування похідних від них відносин, зокрема, еколого-процесуальних, еколого-інформаційних, відносин у сфері розгляду спорів та ін. Похідність цих відносин полягає у тому, що вони здійснюються поряд з основними екологічними відносинами в процесі їх виникнення, розвитку, припинення. Тому такі відносини мають підпорядкований характер щодо основних екологічних відносин.

У залежності від виду об'єктів правового регулювання виділяють земельні, водні, флористичні, фауністичні, гірничі, атмосферно-повітряні та інші відносини, що обумовлюють необхідність визначення їхніх правових форм.

Екологічні правовідносини також можна класифікувати на види за іншими підставами. За методом регулювання вони поділяються на: управлінські, що базуються на владних взаємовідносинах суб'єктів, та договірні, для яких характерні рівність сторін, автономне становище відносно один одного. Залежно від взаємин суб'єктів екологічних правовідносин вони поділяються на відносні й абсолютні. У відносних чітко визначається й уповноважений, і зобов'язаний суб'єкт. В абсолютних персонально визначена лише уповноважена особа, а зобов'язаними є всі інші суб'єкти, покликані утримуватися від посягань на інтереси уповноваженого. Залежно від характеру екологічних відносин можна виокремити матеріальні, що встановлюють зміст прав і обов'язків, і процесуальні, що регулюють порядок вирішення конкретних питань. Для диференціації екологічних правовідносин можуть застосовуватися й інші критерії, наприклад, за функціями права, складом учасників, за часом дії тощо.

===== 3. Поняття та види об'єктів екологічного права

Об'єкти екологічного права – сукупність природних, природно-соціальних умов і процесів, природних ресурсів, ландшафтів, природних і природно-антропогенних комплексів, екосистем та життя і здоров'я громадян, що підлягають охороні за допомогою норм екологічного законодавства. До основних ознак об'єктів екологічного

права належать: а) природний, природно-антропогенний або антропогенний характер походження; б) відсутність вартості у природних і природно-антропогенних об'єктів; в) неможливість (або обмежена можливість) відновлення в природі природних і природно-антропогенних об'єктів; г) взаємозв'язок з навколишнім природним середовищем; ґ) особливий правовий режим їх використання містить значну кількість імперативних приписів, виконання яких є обов'язковим для суб'єктів цих відносин, тощо.

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 5) до об'єктів державної охорони і регулювання використання на території України належать: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси. Особливий державній охороні підлягають території та об'єкти природно-заповідного фонду України й інші території та об'єкти, визначені відповідно до законодавства України; від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки підлягають охороні здоров'я та життя людей. Таким чином, усі об'єкти природи, що охороняються зазначеним Законом, підрозділяються на три категорії: диференційовані, інтегровані, особливо охоронювані.

До першої категорії належать земля, надра, рослинний світ, атмосферне повітря, тваринний світ тощо. До другої входять: а) навколишнє природне середовище та б) життя і здоров'я громадян. До третьої віднесено: а) природні комплекси та ландшафти (об'єкти та території природно-заповідного фонду); б) природно-соціальні умови та процеси – курортні, лікувально-оздоровчі, рекреаційні зони; в) екосистеми – виключна (морська) економічна зона, континентальний шельф з розташованими на них природними ресурсами; г) природно-антропогенні комплекси (зони) – території, що зазнали впливу екологічних катастроф; ґ) екологічна мережа. Законодавство передбачає внутрішню класифікацію кожного природного об'єкта, яка встановлюється з метою визначення правового режиму кожного виду природного об'єкта, що сприяє підтриманню екологічної рівноваги.

4. Поняття екологічного права

Екологічне¹ право є юридичною формою екологічних відносин. Висловлені в науці думки щодо поняття екологічного права в загальних рисах зводяться до двох основних напрямів. Одні автори вважають, що екологічне право належить до комплексних (інтегрованих) галузей права, до складу її входить кілька самостійних галузей права, які регулюють різні види екологічних відносин. При цьому комплексність екологічного права такі автори трактують по-різному. Наприклад: а) кожна галузь права, що входить до складу екологічного права, регулює самостійний вид екологічних відносин, в основу яких покладені різні екологічні об'єкти. Тому й існують такі самостійні галузі права, як земельне, лісове, водне, гірниче, фауністичне, атмосфероповітряне та ін.; б) екологічне право – інтегрована правова спільність (комплексна галузь права), яка об'єднує сукупність еколого-правових норм, що регулюють екологічні відносини з метою ефективного використання, відтворення, охорони природних ресурсів, забезпечення якості навколишнього природного середовища, гарантування екологічної безпеки, реалізації захисту екологічних прав². З точки зору Ю. С. Шемшученка, визначальним для предмета екологічного права як комплексної галузі є чотири групи суспільних відносин: а) відносини щодо охорони навколишнього природного середовища; б) відносини щодо використання природних ресурсів; в) відносини щодо забезпечення екологічної безпеки; г) відносини щодо формування, збереження та раціонального використання екомережі³.

В умовах сьогодення все більше звертається увага на загально-визнані принципи пріоритету міжнародного права, відповідно до яких

¹ Термін «екологія» був уведений у наукову термінологію німецьким біологом Е. Геккелем у 1866 р. у монографії «Загальна морфологія організму» і визначав екологію як вчення про умови існування живих організмів у взаємодії із середовищем, у якому вони існують (у межах біології). Хоча автор занадто вузько підходив до розуміння екології, його заслуга полягає в тому, що він уперше виділив екологію у самостійне поняття, а це стимулювало поглиблене його дослідження у науці та подальше практичне застосування у різних сферах суспільства, правотворчій і правозастосовній діяльності.

² Андрейцев В. І. Екологічне право: курс лекцій : навч. посіб. для юрид. фак. і вузів / В. І. Андрейцев. – Київ : Вентурі, 1996. – С. 23.

³ Екологічне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Київ : Юрид. думка, 2008. – С. 13–15.

держава зобов'язана адаптувати свою еколого-правову термінологію до міжнародних стандартів. Деякі фахівці вважають, що доцільно вживати термін «довкілля», який є більш адекватним термінові «навколишнє середовище», ніж «навколишнє природне середовище» або «екологічне», у назві галузі права. А ситуацію, коли одна й та ж галузь права має різні назви, не можна вважати нормальною.

Водночас отримує розвиток і концепція, згідно з якою екологічне право не є комплексною галуззю права, а являє собою самостійну галузь у загальній системі права. Можна зробити висновок, що в науці йде активний пошук оптимального розуміння сутності екологічного права, його місця в системі права. Найбільш аргументованою є думка тих авторів, які розглядають екологічне право як самостійну (некомплексну) галузь права з підгалузевою структурою. Викладене дозволяє зробити висновок, що екологічне право як галузь права являє собою систему правових норм, які регулюють екологічні відносини, що виникають між суб'єктами з приводу забезпечення екологічної безпеки, приналежності, використання, відтворення (відновлення) природних об'єктів та комплексів, охорони, а в певних випадках – захисту людини, навколишнього природного середовища від шкідливого впливу з метою попередження, запобігання, усунення його негативних наслідків, й задоволення екологічних та інших інтересів відповідних суб'єктів і підтримання сталого екологічного розвитку, екологічної рівноваги в країні та окремих її регіонах.

===== 5. Принципи екологічного права

Принципи екологічного права – це виражені в його нормах основоположні ідеї, засади, риси, відповідно до яких здійснюється регулювання екологічних відносин. В етимології під принципом (від лат. *principium* – початок, основа), розуміється основне, вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки, світосприйняття тощо. У теорії права загальноновизнаним є поняття принципів як найбільш загальних вимог, що ставляться до суспільних відносин та їх учасників, а також як вихідних керівних засад, відправних установлень, що виражають сутність права й впливають з ідей справедливості та свободи, визна-

чають загальну спрямованість і найістотніші риси чинної правової системи¹.

Еколого-правові принципи можуть офіційно закріплюватися у законодавстві або виводитися з його загального змісту. В останні роки у літературі стала приділятися підвищена увага дослідженню й класифікації еколого-правових принципів², доведена доцільність їх розмежування на принципи права та законодавства. Ті засади, що не закріплені у правових приписах, можуть вважатися лише ідеями права і належать до сфери правосвідомості. Їх іноді називають «правовими принципами», що передують створенню системи права. Принципи екологічного права, що безпосередньо закріплені в правових нормах, є нормами-принципами, законодавчими принципами.

На підставі доробок загальної теорії й екологічного права доцільно не ототожнювати поняття «правові принципи», «принципи права» і «принципи законодавства». Правові принципи – це головні ідеї, які виражають основні вимоги до системи права тієї чи іншої держави і які формуються до виникнення системи права³. Принципи права становлять основоположні засади, положення, як виражені в нормативно-правових актах, так і виведені зі змісту правових норм, судових рішень, звичаїв чи правової доктрини, їх формування здійснюється під впливом об'єктивно існуючих суспільних відносин і залежить від потреб суспільства в певний період його розвитку, на підставі яких здійснюється регулювання цих засад. Принципи законодавства можна віднести до положень, закріплених у нормативно-правових актах органів державної влади й до тих, що виводяться з їх змісту шляхом аналізу останніх.

До визначальних принципів екологічного права належать такі: правового забезпечення досягнення гармонійної взаємодії суспільства та природи (міститься у преамбулі Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»); правового забезпечення екологічної безпеки; правового закріплення приналежності

¹ Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2011. – 427 с.

² Принципи права можна класифікувати за різноманітними підставами: а) за сферою дії (загальноправові, міжгалузеві, галузеві, інституційні); б) за змістом та ін.

³ Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій / В. О. Котюк. – Київ : Вентурі, 1996. – С. 30–33.

ті природних ресурсів конкретним суб'єктам права; правового забезпечення раціонального й ефективного використання природних ресурсів; правового забезпечення еколого збалансованого природо-користування; правового забезпечення цільового використання природних об'єктів; правового забезпечення стимулювання власників і користувачів природних об'єктів; правового забезпечення екосистемного підходу до використання й відтворення, охорони та захисту природних об'єктів; правового забезпечення запобігання екологічній шкоді; міжнародного співробітництва в охороні навколишнього природного середовища та ін.

6. Метод правового регулювання екологічних відносин

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

У діючій системі права щодо регулювання суспільних відносин використовують два основних способи впливу на поведінку людини: диспозитивний, який характеризується автономією і рівноправ'ям сторін; імперативний, що базується на владних приписах. Якщо виходити з цієї класифікації методу правового регулювання, то немає необхідності в обов'язковому визначенні методу для кожної галузі права, оскільки зазначені елементи охоплюють основні способи та прийоми впливу на суспільні відносини. Однак використання вказаних методів не виключає, а навіть передбачає встановлення додаткових та специфічних способів впливу на суб'єктів відносин, що регулюються, з урахуванням їх характеру. Крім того, у літературі справедливо зазначається, що метод правового регулювання є багатоелементним явищем і може запозичати прийоми і способи впливу на суб'єктів у однорідних галузях права, формуючи при цьому певні специфічні риси методу самостійної галузі права.

В екологічному праві застосовуються прийоми і способи диспозитивного (цивільно-правового) та імперативного (адміністративно-правового) методів правового регулювання екологічних відносин. Цей особливий (змішаний) метод правового регулювання становлять названі елементи. Їх поєднання утворює даний галузевий метод, визначає його специфіку, що проявляється у всіх елементах системи екологічного права.

Прийоми та способи диспозитивного методу використовуються частіше за все при регулюванні відносин власності на природні об'єкти, договірних відносин, відносин щодо сумісного використання природних об'єктів, при вирішенні еколого-правових спорів, при відшкодуванні збитків різних видів тощо. У сучасних умовах, враховуючи розвиток ринкових відносин, цей метод отримуватиме все більш широке застосування. Оптимальне поєднання двох методів правового регулювання екологічних відносин – єдино вірний шлях належного правового регулювання. Використання імперативного методу регулювання екологічних відносин нині є необхідним та виправданим. Цьому методу притаманний прояв влади та підпорядкування. Сутність вказаного методу полягає в установленні приписів, дозволів, заборон, обмежень та ін. Він проявляється в проведенні екологічної експертизи, у випадках виникнення надзвичайних екологічних ситуацій, при здійсненні необхідних охоронних екологічних заходів тощо. У такому разі слід переважно використовувати владні приписи, обов'язкові для виконання. Необхідно підкреслити, що при регулюванні екологічних відносин застосовується переважно саме імперативний метод.

Отже, метод правового регулювання екологічних відносин базується на поєднанні імперативних та диспозитивних способів та прийомів впливу норм екологічного законодавства на суб'єктів таких відносин. Таким чином, екологічне право як самостійна галузь права має свій метод правового регулювання екологічних відносин.

7. Система екологічного права: як галузь права; навчальна дисципліна; наука

Екологічне право займає самостійне місце в загальній системі права, бо воно спрямоване на регулювання конкретного виду суспіль-

них відносин – екологічних. Воно має свою систему. Під системою екологічного права розуміють розміщення у певній логічній послідовності його структурних підрозділів, яка обумовлена змістом екологічних відносин, що є предметом екологічного права. Система екологічного права може розглядатися в трьох аспектах: як галузь права, навчальна дисципліна, наука. Екологічне право як галузь права поділяється на Загальну й Особливу частини та складається з підгалузей права; субінститутів; складних та простих інститутів та норм права.

Загальна частина екологічного права містить норми права, які регулюють питання, що є загальними для всіх видів екологічних відносин. Ці норми об'єднуються в інститути Загальної частини даної галузі права. До її складу входять інститути: а) права власності на природні об'єкти; б) управління в галузі використання, відтворення та охорони навколишнього природного середовища; в) права природокористування; г) правового забезпечення екологічної безпеки; г) правового забезпечення економічного механізму у сфері екології та ін.

Особлива частина містить правові норми, які регулюють окремі види екологічних відносин з урахуванням їх специфіки, а саме: право користування землею, водами, надрами, рослинним світом (у тому числі лісами), тваринним світом, атмосферним повітрям, природно-заповідним фондом та іншими видами природних ресурсів; загальну характеристику формування та функціонування екомережі. У цій частині також містяться норми, які стосуються міжнародних форм співробітництва в галузі екології та інші.

При характеристиці екологічного права необхідно вказати на наявність у його складі відповідних підгалузей права. Вони становлять сукупність правових норм, що регулюють однорідну групу екологічних відносин, з притаманними для них специфічними рисами, які є невід'ємною частиною загальних екологічних відносин. Оскільки основу кожної групи відносин становлять певні природні об'єкти зі своїми, властивими лише їм, істотними рисами, то це обумовлює необхідність конкретних правових форм. Такими правовими формами є земельне, водне, гірниче, фауністичне, флористичне (у тому числі лісове), атмосфероповітряне, природно-заповідне право тощо

як підгалузі екологічного права. Підгалузєва структура екологічного права забезпечує диференційований підхід до правового регулювання відповідних видів екологічних відносин. Екологічне право, його підгалузі об'єднують складні, прості правові інститути і субінститути. Вони можуть або входити до складу підгалузі, або ж займати самостійне місце в системі екологічного права. Так, водне право як підгалузь екологічного права містить низку складних правових інститутів: право користування водами, яке, у свою чергу, поділяється на прості правові інститути – право користування водами: для потреб рибного та мисливського господарства, сільськогосподарського призначення, для потреб промисловості тощо; правова охорона вод, яка теж включає ряд простих правових інститутів, і т. д. Правовий інститут екологічної безпеки посідає самостійне місце в системі екологічного права. За таким же принципом систематизуються й інші підгалузі екологічного права.

Система екологічного права як навчальна дисципліна в основному збігається з системою даної галузі права. У перспективі може виникнути необхідність у створенні окремих навчальних курсів у межах екологічного права з метою вдосконалення навчального процесу та більш поглибленого вивчення конкретних питань, що відповідає вимогам правозастосовної практики. Система екологічного права як еколого-правова наука також виходить із системи цієї галузі права. Вона являє собою систему наукових поглядів, правових ідей, концепцій, понять, а також знань закономірностей правового регулювання екологічних відносин, які створюють предмет екологічного права. Еколого-правова наука сприяє вдосконаленню системи екологічного права як навчальної дисципліни, системи екологічного законодавства тощо.