

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.1.24>**А. В. Омельченко**

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри цивільного та трудового права
Київського національного економічного
університету імені Вадима Гетьмана
orcid.org/0000-0002-8407-8555

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ТА ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Відповідно до Конституції України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави, кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі. Ефективне виконання зазначених конституційних приписів залежить від ефективності функціонування усєї системи екологічного права та законодавства. У статті досліджується адміністративно-правове регулювання охорони та використання природних ресурсів.

Відносини у галузі охорони навколишнього природного середовища регулюються Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також земельним, водним, лісовим законодавством, законодавством про надра, про охорону атмосферного повітря, про охорону і використання рослинного і тваринного світу та іншим спеціальним законодавством. Законодавство про охорону навколишнього природного середовища включає в себе значну кількість законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які поєднують у собі норми різних галузей права, серед яких провідну роль відіграють норми адміністративного права.

Охорона навколишнього природного середовища – це система політичних, економічних, організаційних, технічних, санітарних та інших державних і громадських заходів, спрямованих на забезпечення безпечного для життя і здоров'я людини довкілля та раціонального використання природних ресурсів. Зазначене визначення свідчить про значну роль саме адміністративно-правового регулювання у цій сфері.

Управління охороною навколишнього природного середовища полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу на довкілля, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, охорона природних ресурсів, земельні ресурси, водні ресурси, лісові ресурси, надра, атмосферне повітря, рослинний світ, тваринний світ, природно-заповідний фонд.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи - катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави. Згідно із ст. 66 Конституції України кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки [1]. Ефективне виконання зазначених конституційних приписів залежить від ефективності функціонування усєї системи екологічного права та законодавства.

Метою статті є дослідження питань адміністративно-правового регулювання у сфері охорони та використання природних ресурсів.

Стан дослідження. Питання адміністративно-правового регулювання у сфері охорони та використання природних ресурсів є предметом наукових досліджень таких вчених, як Ю. С. Шемшученко, М. І. Єрофеев, М. В. Шульга, П. Ф. Кулинич, О. О. Сурілова та ряду інших.

Виклад основного матеріалу. Охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини є невід'ємною умовою сталого

економічного та соціального розвитку України. З цією метою Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів. Правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища визначає Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-XII [2].

Слід зазначити, що завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною [2].

Відносини у галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні регулюються вже згаданим Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також земельним, водним, лісовим законодавством, законодавством про надра, про охорону атмосферного повітря, про охорону і використання рослинного і тваринного світу та іншим спеціальним законодавством, яке складається із таких кодексів та законів:

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III [3].
2. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР [4].
3. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. № 3852-XII [5].
4. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР [6].
5. Закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 р. № 2707-XII [7].
6. Закон України «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 р. № 591-XIV [8].
7. Закон України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р. № 2894-III [9].
8. Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р. № 2456-XII [10].

9. Закон України «Про мисливське господарство та полювання» від 22 лютого 2000 р. № 1478-III [11].

Законодавство про охорону навколишнього природного середовища включає в себе значну кількість законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які поєднують у собі норми різних галузей права, серед яких провідну роль відіграють норми адміністративного права.

Згідно із науково-теоретичним енциклопедичним визначенням охорона навколишнього природного середовища – це система політичних, економічних, організаційних, технічних, санітарних та інших державних і громадських заходів, спрямованих на забезпечення безпечного для життя і здоров'я людини довкілля та раціонального використання природних ресурсів [12, с. 389]. Вже навіть визначення охорони навколишнього природного середовища як системи «державних і громадських заходів» свідчить про значну роль саме адміністративно-правового регулювання у цій сфері.

Управління охороною навколишнього природного середовища полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу на довкілля, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності. Метою управління в галузі охорони навколишнього природного середовища є реалізація законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища [2].

Державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюють Кабінет Міністрів України, місцеві ради та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, державні органи по охороні навколишнього природного середовища і використанню природних ресурсів та інші державні органи відповідно до законодавства України. Державними органами управління в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів є Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, та інші державні органи, до компетен-

ції яких законами України віднесено здійснення зазначених функцій [2].

Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614 «Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів» [13], а Положення про Державну екологічну інспекцію України затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» [14].

Громадські організації можуть брати участь в управлінні галуззю охорони навколишнього природного середовища, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України [2].

Зупинимося на аналізі повноважень органів управління різних рівнів в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Так, Кабінет Міністрів України у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснює реалізацію визначеної Верховною Радою України екологічної політики; забезпечує розробку державних цільових, міждержавних екологічних програм; координує діяльність центральних органів виконавчої влади, інших установ та організацій України у питаннях охорони навколишнього природного середовища; встановлює порядок утворення і використання Державного фонду охорони навколишнього природного середовища у складі Державного бюджету України та затверджує перелік природоохоронних заходів; встановлює порядок розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, а також порядок надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; приймає рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; організує екологічне виховання та екологічну освіту громадян; керує зовнішніми зв'язками України в галузі охорони навколишнього природного середовища. Кабінет Міністрів України може здійснювати й інші повноваження відповідно до законів України [2].

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у галузі охорони навколишнього природного середовища в межах своєї компетенції здійснюють реалізацію рішень відповідних рад; координують діяльність підприємств, установ та організацій, розташованих на території відпо-

відно села, селища, міста, незалежно від форм власності та підпорядкування; організують розробку місцевих екологічних програм; затверджують за поданням обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій для підприємств, установ та організацій ліміти використання природних ресурсів, за винятком ресурсів загальнодержавного значення, ліміти скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, за винятком скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення або навколишнього природного середовища за межами відповідно села, селища, міста; організують збір, переробку, утилізацію і захоронення відходів на своїй території; формують і використовують місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища у складі місцевих бюджетів; погоджують поточні та перспективні плани роботи підприємств, установ та організацій з питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів; забезпечують систематичне та оперативне інформування населення, підприємств, установ, організацій та громадян про стан навколишнього природного середовища, захворюваності населення; організують екологічну освіту та екологічне виховання громадян; приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад можуть здійснювати й інші повноваження відповідно до законів України [2].

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, біологічної і генетичної безпеки. До компетенції Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України належать забезпечення формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів; організація моніторингу навколишнього природного середовища, створення і забезпечення роботи мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, положення про яку затверджується Кабінетом Міністрів України; затвердження нормативів, правил щодо регулювання використання природних

ресурсів і охорони навколишнього природного середовища від забруднення та інших шкідливих впливів; керівництво заповідною справою, ведення Червоної книги України; координація роботи інших спеціально уповноважених органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів; здійснення міжнародного співробітництва з питань охорони навколишнього природного середовища, вивчення, узагальнення і поширення міжнародного досвіду в цій галузі, організація виконання зобов'язань України відповідно до міжнародних угод з питань охорони навколишнього природного середовища; встановлення порядку надання інформації про стан навколишнього природного середовища; здійснення процедури попередньої обґрунтованої згоди відповідно до вимог Картахенського протоколу про біобезпеку до Конвенції про біологічне різноманіття щодо можливості транскордонного переміщення генетично модифікованих організмів, призначених для умисного введення в навколишнє природне середовище; видача документів дозвільного характеру в галузі охорони навколишнього природного середовища; координація і забезпечення здійснення оцінки впливу на довкілля та прийняття висновку з оцінки впливу на довкілля; затвердження у межах своєї компетенції нормативно-методичних документів та здійснення методичного керівництва та методологічно-консультативного забезпечення з питань стратегічної екологічної оцінки; забезпечення формування державної політики у сфері моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів. Міністерство виконує також інші функції, визначені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» та іншими законами України, а також Положенням про це міністерство [2, 13].

Державна екологічна інспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів і який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. До її компетенції, зокрема, належить організація і здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про екологічну та радіаційну безпеку, про оцінку впливу на довкілля, про моніторинг, звітність та верифіка-

цію викидів парникових газів; про використання та охорону земель; про охорону і раціональне використання вод та відтворення водних ресурсів; про охорону атмосферного повітря; про охорону, захист, використання та відтворення лісів; про охорону, утримання і використання зелених насаджень; про використання, охорону і відтворення рослинного світу; про охорону, раціональне використання та відтворення тваринного світу; щодо дотримання правил створення, поповнення, зберігання, використання та державного обліку зоологічних, ботанічних колекцій і торгівлі ними; під час ведення мисливського господарства та здійснення полювання; про збереження об'єктів рослинного та тваринного світу, занесених до Червоної та Зеленої книг України, формування, збереження і використання екологічної мережі; про природно-заповідний фонд; про охорону, використання і відтворення риби та інших водних живих ресурсів; у сфері хімічних джерел струму в частині забезпечення екологічної безпеки виробництва хімічних джерел струму та утилізації відпрацьованих хімічних джерел струму, ведення обліку обсягів накопичення відпрацьованих хімічних джерел струму та передачі їх на утилізацію; про поводження з відходами; щодо наявності дозволів, лімітів та квот на спеціальне використання природних ресурсів, дотримання їх умов; про біологічну та генетичну безпеку щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритій системі та інші функції, відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», інших законів України та Положення про Державну екологічну інспекцію України [2, 14].

Висновки. Аналіз системи та змісту законодавства у сфері охорони та використання природних ресурсів свідчить про провідну роль галузі адміністративного права та законодавства у забезпеченні правового регулювання цієї сфери.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>
3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
4. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. №

- 213/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. № 3852-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>
6. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80#Text>
7. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16 жовтня 1992 р. № 2707-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12#Text>
8. Про рослинний світ : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 591-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-14#Text>
9. Про тваринний світ : Закон України від 13 грудня 2001 р. № 2894-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14#Text>
10. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>
11. Про мисливське господарство та полювання : Закон України від 22 лютого 2000 р. № 1478-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1478-14#Text>
12. Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», Т. 4: Н-П. 2002. 720 с.
13. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text>
14. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text>

Omelchenko A. V. Administrative and legal regulation in the field of security and use of natural resources

According to the Constitution of Ukraine, ensuring environmental safety and maintaining ecological balance on the territory of Ukraine, overcoming the consequences of the Chernobyl disaster, preserving the gene pool of the Ukrainian people is the duty of the state, everyone is obliged not to harm nature. The effective implementation of the mentioned constitutional prescriptions depends on the effectiveness of the functioning of the entire system of environmental law and legislation. The article examines the administrative and legal regulation of protection and use of natural resources.

Relations in the field of environmental protection are regulated by the Law of Ukraine «On Environmental Protection», as well as land, water, forest legislation, legislation on the subsoil, protection of atmospheric air, protection and use of flora and fauna, and other special legislation. The legislation on the protection of the natural environment includes a significant number of legislative and by-law normative legal acts, which combine the norms of various branches of law, among which the norms of administrative law play a leading role.

Environmental protection is a system of political, economic, organizational, technical, sanitary and other state and public measures aimed at ensuring an environment safe for human life and health and rational use of natural resources. The specified definition testifies to the significant role of administrative and legal regulation in this area.

Management of environmental protection consists in the implementation in this field of the functions of observation, research, strategic environmental assessment, environmental impact assessment, control, forecasting, programming, informing and other executive and administrative activities.

Key words: *administrative and legal regulation, protection of natural resources, land resources, water resources, forest resources, subsoil, atmospheric air, flora, fauna, nature reserve fund.*