

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 1-4



Видавничий дім
«Гельветика»
2021

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 24 вересня 2021 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, 2021

© Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи, 2021

© Громадська організація «Міжнародна екологічна академія», 2021

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 1-4



Publishing House
"Helvetica"
2021

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.Ye., 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 September 24, 2021).

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, 2021

© Institute of Legislative Predictions and Legal Expertise, 2021

ISSN 2413-7189

© Non-Governmental Organisation “International Environmental Academy”, 2021

ЗМІСТ

Білозьоров Є. В. Структурно-функціональна характеристика природоохоронної діяльності: методологічні аспекти.....	7
Борщевська О. М., Іванова О. М. Відповідальність сільгосптоваровиробників за порушення вимог екологічної безпеки.....	13
Васьковець Л. А., Уберман В. І. Еколого-правові принципи і тенденції українського регулювання скидання забруднювальних речовин.....	18
Григор'єва Х. А. Green Deal та Україна: роздуми про правові перспективи.....	25
Закаль О. О. Міжнародно-правові механізми формування політики боротьби зі зміною клімату та місце в них захисту прав людини.....	33
Камардіна Ю. В., Ковейно Ю. В. Правові основи участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні екологічної безпеки	39
Козмуляк К. А. Медіація як спосіб врегулювання екологічних конфліктів.....	44
Pawel Ostachowski Air and climate protection in Poland and local expenditure – study of the Kazimierski powiat.....	49
Пархоменко М. М., Кандала Н. О. Проблемні питання цільового призначення земель в Україні.....	56
Поливач Є. Ю. Захист інтересів автора комп'ютерної програми у договірних відносинах.....	62
Попова А. О. Імперативи забезпечення екологічної безпеки у сфері правової охорони земель від забруднення в умовах запровадження ринкової моделі використання земельних ресурсів.....	67
Уберман В. І., Васьковець Л. А. Базові елементи структури правових механізмів регулювання скидання забруднювальних речовин у водному законодавстві ЄС та України.....	74
Чопко Х. І. Особливості правового регулювання використання та охорони диких тварин за законодавством України та Європейського Союзу.....	83

CONTENTS

Bilozorov Ye. V. Structural and functional characteristics of environmental activity: methodological aspects.....	7
Borshchevska O. M., Ivanova O. M. Responsibility of agricultural producers for violation of environmental safety requirements.....	13
Vaskovets L. A., Uberman V. I. Environmental and legal principles and tendencies of Ukrainian regulation of discharging of pollutants.....	18
Hryhorieva Kh. A. Green Deal and Ukraine: reflections on legal perspectives.....	25
Zakal O. O. International legal mechanisms forming policy against climate change and the place of protection of human rights.....	33
Kamardina Yu. V., Koveino Yu. V. Legal basis of participation of local government bodies in ensuring environmental safety.....	39
Kozmuliak K. A. Mediation as a way to resolve the environmental conflicts.....	44
Pawel Ostachowski Air and climate protection in Poland and local expenditure – study of the Kazimierski powiat.....	49
Parkhomenko M. M., Kandala N. O. Problem issues of land target purpose in Ukraine.....	56
Polyvach Ye. Yu. Protecting the interests of the author of a computer program in a contractual relationship.....	62
Popova A. O. Imperatives for environmental safety in the field of legal protection of land from pollution in the conditions of introduction of market models of the experience.....	67
Uberman V. I., Vaskovets L. A. Basic elements of the structure of legal mechanisms of regulating discharges of polluting substances in EU and Ukraine water legislation.....	74
Chopko Kh. I. The peculiarities of legal regulation of use and protection of wild animals according to the legislation of Ukraine and the European Union.....	83

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.1>

Білозьоров Є. В.,

кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора

Навчально-наукового інституту № 2

Національної академії внутрішніх справ

ORCID: 0000-0002-7824-6786

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

STRUCTURAL AND FUNCTIONAL CHARACTERISTICS OF ENVIRONMENTAL ACTIVITY: METHODOLOGICAL ASPECTS

У статті автором схарактеризовано ключові методологічні (дослідницькі) підходи до дослідження природоохоронної діяльності. Дослідником визначено, що методологічні підходи (аксіологічний, антропологічний, діяльнісний, системний, феноменологічний, функціональний та інші) є визначальними за евристичним потенціалом складника (рівнем) методології дослідження державно-правових явищ сучасності. Зазначено, що особливістю юридичної науки, порівняно з іншими гуманітарними науками, є те, що вона має прикладний характер, покликана обслуговувати практичні потреби правого регулювання суспільних відносин, сприяти вдосконаленню законодавства та юридичної практики.

Обґрунтовано, що окремі аспекти здійснення охорони навколишнього природного середовища для сучасної України за своєю значущістю стоять поруч із проблемами забезпечення миру та безпеки, єдності, територіальної цілісності країни, виходу з політичної та економічної кризи тощо.

Автором визначено, що діяльнісний підхід як методологічний інструментарій передбачає розкриття структурної характеристики природоохоронної діяльності у нерозривній єдності з діяльністю людини. Водночас природоохоронна діяльність може бути об'єктом впливу, засобом, метою або результатом, чинником зовнішнього впливу тощо. Використання діяльнісного підходу дозволило досліднику розширити методологічне розуміння змісту природоохоронної діяльності, під якою слід розуміти цілеспрямований, відносно стабільний, свідомо-вольовий, урегульований правом різновид соціальної діяльності держави або інших уповноважених нею суб'єктів, що здійснюється за допомогою певних засобів, методів, способів, і спрямований на забезпечення охорони навколишнього середовища, екологічної безпеки та екологічних прав людини за умови дотримання екологічної рівноваги та у контексті сталого розвитку сучасного суспільства.

Автором узагальнено, що на сучасному етапі розвитку юридичної науки є доцільним використання діяльнісного підходу у сфері екологічної безпеки, що сприятиме вирішенню різнопланових дослідницьких проблем і практичних завдань щодо формування в Україні сучасної демократичної, соціальної і правової держави.

Ключові слова: діяльність, методологічний інструментарій, методологічні підходи, методологія сучасних юридичних досліджень, наукова парадигма, юридична наука, природоохоронна діяльність.

In the article the author characterizes the key methodological (research) approaches to the study of environmental activities. The researcher determined that methodological approaches (axiological, anthropological, activity, system, phenomenological, functional and others) are determining the heuristic potential component (level) of the methodology of research of state and legal phenomena of today. It is noted that the peculiarity of legal science in comparison with other humanities is that it has an applied nature, designed to serve the practical needs of legal regulation of social relations, to promote the improvement of legislation and legal practice.

It is substantiated that certain aspects of environmental protection for modern Ukraine in its importance are on a par with the problems of peace and security, unity, territorial integrity of the country, overcoming the political and economic crisis and more.

The author determined that the activity approach as a methodological tool involves the disclosure of the structural characteristics of environmental activities in inseparable unity with human activities. In this case, environmental activities can be the object of influence, means, purpose or result, external influences, etc. The use of the activity approach allowed the researcher to expand the methodological understanding of the content of environmental activities, which should be understood as a purposeful, relatively stable, consciously volitional, regulated by law type of social activity of the state or other authorized entities by certain means, methods to ensure environmental protection, environmental safety and environmental human rights, provided that the ecological balance and in the context of sustainable development of modern society.

The author generalizes that at the present stage of development of legal science it is expedient to use the activity approach in the field of ecological safety that will promote the decision of various research problems and practical tasks on formation in Ukraine of modern democratic, social and legal state.

Key words: activity, methodological tools, methodological approaches, methodology of modern legal researches, scientific paradigm, legal science, nature protection activity.

Постановка проблеми. Стан навколишнього середовища у сучасних умовах характеризується величезними масштабами змін ландшафтів, постійним зростанням рівня енерговитрат, виробленням та викидом значної кількості забруднюючих речовин, збільшенням обсягів твердих та рідких відходів, швидким виснаженням як відновних, так і невідновних природних ресурсів. Сукупність таких чинників призводить до формування екологічної ситуації, яка потребує об'єктивного дослідження та активних дій щодо попередження можливих негативних наслідків у природоохоронній сфері.

Практичне здійснення природоохоронних заходів щодо збереження навколишнього середовища має визначатися відповідним нормативно-правовим, методичним та інформаційним складником із дієвими правозастосовними рішеннями уповноважених суб'єктів, які повинні прийматися на основі обґрунтованих досягнень сучасної науки і технологічних можливостей у сфері екології.

Нині актуальним є створення цілісного і дієвого механізму природокористування та природоохоронної діяльності, який має забезпечити ефективне функціонування принципів сталого розвитку, раціональне використання природних ресурсів, зменшення рівня забруднення навколишнього середовища, відповідний рівень екологічної безпеки та попередження негативного впливу на життя і здоров'я громадян.

Виклад основного матеріалу. Охорона навколишнього природного середовища, забезпечення раціонального використання, збереження і відновлення природних об'єктів та ресурсів, охорона і захист екологічних прав та обов'язків громадян нині є однією з основних функцій держави. У статті 16 Конституції України зазначено, що 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 [1].

Природоохоронна діяльність здійснюється різноманітними формами та методами, спрямованими на встановлення правопорядку у системі екологічних правовідносин. Така діяльність держави насамперед полягає у виданні законів і підзаконних нормативно-правових актів, які забезпечують регулювання відносин у сфері взаємодії суспільства і природи з метою збереження і відновлення довкілля, забезпечення екологічної безпеки [2, с. 8].

Питання формування державної політики у природоохоронній сфері, спрямованої на досягнення і підтримання стану екологічної безпеки у контексті державотворення, досліджувалися у працях В. І. Андрейцева, О. С. Баб'яка, П. Д. Біленчука, А. П. Гетьмана, І. М. Заріцької, Б. В. Кіндюка, Н. Р. Кобецької, В. В. Костицького,

А. М. Мірошниченка, Г. В. Тищенко, І. Б. Усенка, Т. П. Устименка, Ю. О. Чирви, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та інших. Слід зазначити, що теоретико-методологічний аналіз праць вітчизняних фахівців, де розглядалася природоохоронна діяльність держави, переконує в тому, що за певної розробленості цієї проблематики мало уваги приділяється питанню про структурно-функціональну характеристику цієї діяльності в Україні.

Сучасний стан методологічних розробок природоохоронної діяльності в Україні не повною мірою відповідає потребам юридичної теорії і практики. Попередні напрацювання із цієї теми втратили свою актуальність, а у новітніх наукових розробках відсутній єдиний загальнотеоретичний підхід до розуміння змісту природоохоронної діяльності, суб'єктів, її мети, засобів, форм і механізмів здійснення. Не досить уваги приділено питанню вдосконалення чинного законодавства у контексті посилення екологічного захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні.

Потрібно зазначити, що в юридичній науці визнаною аксіомою є твердження про необхідність розширення її методологічного арсеналу. Особливо важливим воно є для вітчизняної юриспруденції, яка протягом тривалого часу формувалася та розвивалася переважно на засадах моністичного праворозуміння, зокрема домінування позитивізму, що зумовило обмеження методологічного інструментарію та призводило до мінімального рівня наукових дискусій щодо цієї тематики. Нині юридична думка позбавляється такого «однобокого» бачення і запроваджує широке вивчення та застосування різноманітних методологічних підходів до пізнання державно-правових явищ.

На сучасному етапі розвитку юридичної науки використовуються не окремі методологічні підходи до дослідження правової дійсності, а їхня певна сукупність, що дозволяє вирішувати різнопланові дослідницькі проблеми (аксіологічні, антропологічні, діяльнісні, системні, феноменологічні, функціональні та інші).

Водночас привертає увагу діяльнісний підхід, застосування якого поряд із системним, функціональним, іншими перевіреними практикою пізнання підходами виявляється значною мірою актуальним, ефективним, особливо у поєднанні з іншими методологічними прийомами, таким, що дозволяє проникнути у глибину сутнісних властивостей правового явища.

Загальновизнано, що основною формою людської активності є практична діяльність, спрямована на задоволення різноманітних потреб, перетворення матеріального світу, суспільних відносин і самої особистості. Твердження про те, що людина формується під час біопсихологічної та соціальної еволюції, основою якої є діяльність у різних її формах, можна визнати аксіомою [3, с. 63].

Оскільки виникнення і розвиток соціальних систем є продуктом людської активності, правовий захист екологічних прав людини у широкому соціальному контексті здійснюється через прояв цієї активності – діяльність людини. Отже, методологічний аналіз природоохоронної діяльності як одного із найпоширеніших видів соціальної активності неможливий без звернення до соціальних і психологічних аспектів категорії «діяльність».

Теорія діяльності, яку започатковано філософами XIX – першої половини XX століття, використовується у багатьох гуманітарних науках, набуваючи полідисциплінарного характеру. У другій половині XX століття проблематика діяльнісного підходу була особливо популярною. Філософські аспекти діяльності розроблялися такими науковцями, як Г.С. Батищев, О.Г. Дробницький, Є.В. Ільєнко, М.К. Мамардашвілі, Г.П. Щедровицький, Є.Г. Юдін та іншими. Психологічну теорію діяльності досліджували С.Л. Рубінштейн, О.М. Леонтьєв, Л.С. Виготський, П.Я. Гальперін, В.В. Давидов та інші науковці. Сформувався так звана «радянська школа» психології діяльності, яка користувалася великою популярністю серед закордонних дослідників. Діяльнісний підхід дозволив науковцям відійти від схоластичних міркувань про перевагу «соціалістичного способу життя» і створити основу для виведення проблеми людини у наукових філософських концепціях на провідне місце [4, с. 22]. Ми розглянемо деякі положення теорії діяльності, методологічно важливі для виокремлення природоохоронної діяльності у сфері забезпечення екологічних прав і свобод людини та громадянина.

Під час дослідження окремих аспектів охорони навколишнього природного середовища з використанням діяльнісного підходу, на нашу думку, є доцільним порушувати питання не тільки про принципи, типологію, ефективність природоохоронної діяльності, але і про структурну схему цієї діяльності. Структура людської діяльності висвітлюється у наукових концепціях по-різному, але поряд із тим можна виокремити такі структурні елементи, як засіб, мета, мотив, об'єкт, результат, спосіб, суб'єкт, форма, тощо. Самі ці складники можна використовувати як критерії під час виокремлення охорони природи, зумовлені чинником людської діяльності. Кожний складовий елемент структури природоохоронної діяльності може виконувати роль методологічного аспекту, зрізу або площини, у якій відбувається пізнання державно-правової дійсності.

Природоохоронна діяльність нині проголошена пріоритетною у сфері здійснення функцій Української держави, особливо після прийняття нової демократичної Конституції України, вступу у 1995 р. до Ради Європи і визначення пріоритетним завданням інтеграції України в Європейський Союз. Вхідження України в європейський цивілізаційний

економічний, політичний і правовий простір об'єктивно зумовлено наявними геополітичними реаліями, логікою становлення глобалізованого світу і внутрішніми потребами нашої країни. Все більш переконливим є той факт, що захист екологічних прав і свобод людини та громадянина є необхідною умовою виживання і життєзабезпечення всіх систем українського суспільства: політичної, економічної, моральної, культурної, екологічної тощо.

На основі опрацьованої юридичної літератури та положень чинного законодавства можна стверджувати, що до основних ознак природоохоронної діяльності слід віднести такі:

1) природоохоронна діяльність є різновидом соціальної діяльності держави або інших уповноважених нею суб'єктів, серед яких органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації, інші інститути громадянського суспільства, окремі люди (фізичні особи) тощо [5, с. 85];

2) природоохоронна діяльність має свідомо-вольовий характер, тобто цей вид соціально значущої активності відображає суспільну свідомість і виражає волю держави та інших уповноважених нею суб'єктів. Основною характеристикою природоохоронної діяльності є її усвідомленість. Змістом волі виступають природоохоронний та інші інтереси, зумовлені потребами людини, держави і суспільства із підтримання сталого екологічного розвитку, екологічної рівноваги у країні та в окремих її регіонах [6, с. 15];

3) природоохоронна діяльність є відносно стабільною, тобто цей вид соціальної активності здатний функціонувати, не змінюючи своєї сутності, протягом тривалого періоду. Це зумовлено тим, що природоохоронна діяльність стосується такої важливої сфери життєдіяльності суспільства як охорона навколишнього середовища, забезпечення екологічної безпеки і захисту екологічних прав людей. Водночас зміст природоохоронної діяльності може трансформуватись унаслідок зміни публічної влади, її суб'єктів (глави держави, парламенту, уряду) у певній країні. Відносній стабільності природоохоронної діяльності сприяє те, що у сучасних умовах вона здійснюється відповідно до основних напрямів діяльності держави і знаходить своє відображення у програмах функціонування уряду, державних, регіональних і галузевих програмах, концепціях, основних напрямках і сценаріях розвитку, планах законотворчої діяльності, державному і місцевих бюджетах тощо [7, с. 570];

4) природоохоронна діяльність формується і здійснюється за допомогою спеціальних засобів, методів, способів і у певних формах, тобто цей вид соціальної активності здійснюється завдяки правовим і неправовим засобам; імперативному та диспозитивному методам; заборонам, дозволам, обмеженню, стимулам, заохоченню, примусу, сертифікації,

ліцензуванню, оцінці впливу на довкілля, а також утілюється у реальну дійсність у правових і неправових формах [8, с. 4];

5) природоохоронна діяльність урегульована правом, тобто цей вид людської активності впорядковується різними соціальними нормами, зокрема нормами міжнародного і національного права, передусім екологічного. Ураховуючи соціальну роль права, його широкі регулятивні можливості, правову сферу життя суспільства доречно віднести до групи великих мікросистем. З урахуванням поліфункціонального характеру об'єктивного права потрібно звернути увагу на те, що правовими можуть стати економічні, політичні та екологічні суспільні відносини [9, с. 75];

6) природоохоронна діяльність є цілеспрямованою, тобто вона зорієнтована на забезпечення, по-перше, охорони навколишнього середовища (довкілля), зокрема сукупності природних і природно-антропогенних умов (землі, води, лісів, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу), що оточують людину та є необхідними для її життя і діяльності; по-друге, на забезпечення екологічної безпеки, тобто стану навколишнього середовища, за якого не допускається погіршення екологічної обстановки і виникнення небезпеки для здоров'я людей [10, с. 58]; по-третє, на забезпечення екологічних прав людини, тобто різновиду суб'єктивних прав, установлених і гарантованих нормами об'єктивного права, які є сукупністю юридичних можливостей, спрямованих на задоволення екологічних потреб та інтересів за умови дотримання екологічної рівноваги та у контексті сталого розвитку сучасного суспільства [11, с. 45].

Отже, зазначені ознаки розширюють традиційний підхід до змісту природоохоронної діяльності, під якою потрібно розуміти цілеспрямований, відносно стабільний, свідомо-вольовий, урегульований правом різновид соціальної діяльності держави або інших уповноважених нею суб'єктів, який здійснюється за допомогою певних засобів, методів, способів, спрямований на забезпечення охорони навколишнього середовища, екологічної безпеки та екологічних прав людини за умови дотримання екологічної рівноваги та у контексті сталого розвитку сучасного суспільства.

У сучасній юридичній науці і практиці не вироблено єдиного підходу до розуміння поняття «суб'єкти здійснення природоохоронної діяльності», їхнього місця серед державних органів і громадських організацій. На нашу думку, до суб'єктів здійснення природоохоронної діяльності потрібно ставити такі вимоги: по-перше, діяльність цих суб'єктів повинна містити всі ознаки, притаманні природоохоронній діяльності, і відповідати принципам екологічної безпеки; по-друге, вони мають здійснювати функції та виконувати завдання, покладені суспільством

і державою на суб'єктів природоохоронної діяльності; по-третє, зазначені суб'єкти мають бути наділені спеціальними повноваженнями і здійснювати природоохоронну діяльність на професійній основі; по-четверте, ці суб'єкти мають здійснювати природоохоронну діяльність у відповідних правових формах: 1) за рівнем реалізації (сферою поширення) природоохоронних заходів (загальнодержавні, регіональні, місцеві); 2) за суб'єктами, які здійснюють природоохоронні заходи (ВР України, КМ України, місцеві ради і виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, державні органи з охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів, державні органи відповідно до законодавства України, громадські об'єднання); 3) за часом здійснення правових форм (постійні і тимчасові); 4) за об'єктами природоохоронних заходів (земель, вод, лісів, тваринного світу, атмосферного повітря, надр, об'єктів і територій природно-заповідного фонду); 4) за змістом природоохоронних заходів (просторово-територіальний устрій природних ресурсів: землеустрій, лісоустрій тощо); моніторинг довкілля; кадастри природних ресурсів; екологічна експертиза; екологічний контроль; екологічні стандарти і нормативи [12, с. 58].

На основі використання формально-юридичного методу і здійснення юридичного аналізу чинних нормативно-правових актів України до суб'єктів здійснення природоохоронної слід віднести:

1) органи публічної влади загальної компетенції, які здійснюють природоохоронну діяльність поряд з іншими функціями та видами діяльності. До цієї групи суб'єктів природоохоронної діяльності відносяться ВР України, Президент України, КМ України, Рада національної безпеки та оборони України, Рада міністрів АРК, органи місцевого самоврядування і місцеві державні адміністрації [13, с. 204];

2) органи публічної влади спеціальної компетенції, для яких природоохоронна діяльність є основним напрямом їхньої діяльності. До цієї групи суб'єктів охорони природи належать такі: Міністерство захисту довкілля і природних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Державна екологічна інспекція України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України. Згідно із Постановою КМ України «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 27 травня 2020 р. № 425 Міністерство захисту довкілля і природних ресурсів України забезпечує формування та втілює державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та в межах повноважень, передбачених законом, у сфері радіаційної, біологічної і генетичної безпеки; у сфері рибного господарства та рибної промисловості;

охорони, використання і відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства і безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, лісового та мисливського господарства. До того ж міністерство забезпечує формування і здійснення державної політики у сфері розвитку водного господарства і гідротехнічної меліорації земель; управління, використання і відтворення поверхневих водних ресурсів; у сфері геологічного вивчення і раціонального використання надр; у сфері управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, зняття з експлуатації Чорнобильської атомної електростанції і перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, а також здійснення державного управління у сфері поводження з радіоактивними відходами на стадії їх довгострокового зберігання і захоронення; здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; здійснення державного геологічного контролю, а також у сфері збереження озонового шару; регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін, виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Киотського протоколу до неї, Паризької угоди [14];

3) органи публічної влади, які здійснюють природоохоронну діяльність, втілюючи державну політику в окремих галузях економіки чи у сферах управління. До цієї групи суб'єктів природоохоронної діяльності відносяться: Міністерство аграрної політики і продовольства України; Міністерство інфраструктури України; Міністерство енергетики України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство фінансів України; Державна служба України із надзвичайних ситуацій; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та інші. Приміром, відповідно до Постанови КМ України «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства» від

20 серпня 2014 р. № 459 Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує, поряд з іншим, формування та здійснення державної політики у сфері ветеринарної медицини, безпеки та окремих показників якості харчових продуктів; у сфері карантину та захисту рослин; у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою; у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [15];

4) громадські об'єднання, тобто добровільні об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для захисту прав і свобод, задоволення суспільних, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів [16].

Висновки. Діяльнісний підхід як методологічний інструментарій передбачає розкриття структурної характеристики природоохоронної діяльності у нерозривній єдності із діяльністю людини. Водночас природоохоронна діяльність може бути об'єктом впливу, засобом, метою або результатом, чинником зовнішнього впливу тощо, але у всіх випадках проявляється певне співвідношення людини та явища, зумовлене залученням особистості до складної системи соціальних взаємодій, побудованих на правових стандартах поведінки. Оскільки природоохоронна діяльність фактично «вбудовується» у систему реальних суспільних відносин, то її структурно-функціональна характеристика неможлива без розуміння суті практичної діяльності людей. Такий підхід вимагає по-новому подивитися не лише на природоохоронну діяльність, але і на проблему забезпечення охорони навколишнього середовища, екологічної безпеки та екологічних прав людини за умови дотримання екологічної рівноваги у контексті сталого розвитку сучасного суспільства.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 01.11.2021).
2. Кобецька Н. Р. Екологічне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 352 с.
3. Каган М. С. Человеческая деятельность (опыт системного анализа): монография. Москва : Политиздат, 1974. 328 с.
4. Білозьоров С. В. Структурно-функціональна характеристика правозахисної діяльності. *Матеріали VIII-их наукових читань, присвячених пам'яті академіка В. В. Копейчикова* (м. Київ, 22 лист. 2018 р.) / Редкол. : А. М. Завальний, Н. В. Лазнюк, Д. О. Тихомиров. Київ : НАВС, 2018. С. 21-24.
5. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. 448 с.
6. Екологічне право в запитаннях та відповідях : навч. посіб. / А. П. Гетьман та ін. / За ред. А. П. Гетьмана. Харків : Право, 2017. 208 с.
7. Андрейцев В. І. Охорона навколишнього природного середовища. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Т. 14 : Екологічне право / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова), А. П. Гетьман (заст. голови) та ін. Харків : Право, 2018. С. 569–570.
8. Андрианова Ж.І. та ін. Екологічне право України : навч. посіб. За заг. ред. І. С. Тімуш. Дніпропетровськ : Середняк Т. К., 2016. 320 с.

9. Гусарев С. Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти : монографія. Київ : Знання, 2005. 375 с.
10. Головка А. Л. Природоохоронна діяльність держави як правова гарантія забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Реформування національної безпеки: історія, сучасність, перспективи* : матеріали III підсум. наук.-практ. конф. (м. Київ, 16 трав. 2019 р.). Київ : Інститут УДО КНУ імені Тараса Шевченка, 2019. С. 57–59.
11. Головка А. Л. Екологічні права людини у сфері природоохоронної діяльності держави. *Права людини і поліція у сучасному світі* : матеріали круг. столу, присвяч. пам'яті С.Л. Лисенкова (м. Київ, 12 квіт. 2018 р.) / Редкол. : А. М. Завальний, Н. В. Лазнюк, М. М. Пендюра та ін. Київ : ФОП Маслаков, 2018. С. 45–48.
12. Анісімова Г.В. та ін. Екологічне право : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. За ред. А. П. Гетьмана. Харків : Право, 2013. 432 с.
13. Антонюк У. В. Державно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні і Польщі: порівняльний аналіз. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4 (40). С. 201-206.
14. Постанова Кабінету Міністрів України «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> (дата звернення: 01.11.2021).
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства» від 20 серпня 2014 р. № 459. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-p#Text> (дата звернення: 01.11.2021).
16. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 01.11.2021).

УДК 349.6:349.4

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.2>

Борщевська О. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного і трудового права
Одеського національного морського університету
ORCID: 0000-0003-2549-429X

Іванова О. М.,

старший викладач кафедри цивільного і трудового права
Одеського національного морського університету
ORCID: 0000-0001-8307-5996

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СІЛЬГОСПТОВАРОВИРОБНИКІВ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

RESPONSIBILITY OF AGRICULTURAL PRODUCERS FOR VIOLATION OF ENVIRONMENTAL SAFETY REQUIREMENTS

У статті розглянуто питання про можливу відповідальність сільгоспвиробників за порушення норм екологічної безпеки. Звернуто увагу на нещодавнє прийняття пакету законодавчих актів, якими передбачаються, зокрема, зміни, що стосуються виробників сільськогосподарської продукції. Зауважено, що Україна є державою з великими аграрними перспективами, тому слід більш детально підходити до вивчення та оцінки відповідальності сільгоспвиробників, зокрема за порушення норм екологічної безпеки, оскільки закріплення права приватної власності на землю не може нівелювати правові норми безпечною використання земельних ресурсів сільськогосподарського призначення стосовно екологічного законодавства.

У статті досліджено сучасне законодавство стосовно оцінки впливу на довкілля із предметного визначення відповідності його сучасним умовам під час триваючої земельної реформи. Визначено випадки можливої прямої заборони зміни цільового призначення земельної ділянки, навіть за бажанням власника земельної ділянки, наприклад, у разі визначеності особливої цінності родючого шару землі. Визначено доцільність заходів із кримінальної та адміністративної відповідальності за недотримання механізму зміни цільового призначення земельної ділянки і зняття родючого шару землі у будь-яких випадках, навіть у разі зміни цільового призначення земельної ділянки.

Зауважено, що розпочата земельна реформа, яка донині триває, не у повному обсязі змогла врахувати ті екологічні ризики, які можуть настати через нормативні дозволи, що пропонуються пакетом новітніх законодавчих актів стосовно реформування ринку землі.

Пропозиції, надані у висновках, можуть стати кроком для забезпечення екологічної безпеки та економічної рівноваги у державі, оскільки внесення таких змін до законодавства України змушуватиме потенційних правопорушників дотримуватися норм, які забезпечуватимуть безпечне довкілля та раціональність використання природних ресурсів, зокрема основного засобу сільськогосподарського виробництва – землі.

Ключові слова: сільськогосподарський товаровиробник, екологічна безпека, відповідальність, земельна реформа

The article considers the possible liability of agricultural producers for violations of environmental safety standards. Attention is drawn to the recent adoption of a package of legislation, which provides, in particular, changes that will affect agricultural producers. It is noted that Ukraine is a country with great agricultural prospects, so it is necessary to take a more detailed approach to studying and assessing the responsibility of farmers, in particular, for violating environmental safety, as the consolidation of private land ownership can't level the legal norms of safe use of agricultural land in terms of environmental legislation. The article examines the current legislation on environmental impact assessment to determine its compliance with modern conditions in the process of ongoing land reform. Cases of possible direct prohibition of change of purpose of the land plot are defined, even at desire of the owner of the land plot, for example, at definition of special value of a fertile layer of the earth. The expediency of measures of criminal and administrative liability for non-compliance with the mechanism of changing the purpose of the land and removing the fertile layer of land in any case, even when changing the purpose of the land. It is noted that the ongoing land reform, which is still ongoing, has not been able to fully take into account the environmental risks that may arise from the regulatory permits proposed by the latest legislation on land market reform. The proposals presented in the conclusions can be a step to ensure environmental security and economic balance in the country, as such changes in Ukrainian legislation will force potential offenders to comply with standards that will ensure a safe environment and rational use of natural resources, including the main means of agricultural production – land. agricultural commodity producer, ecological safety, responsibility, land reform

Key words: Agricultural commodity producer, ecological safety, responsibility, land reform

Постановка проблеми. Актуальність теми зумовлена земельною реформою, яка досі триває. Прийнятий пакет законодавчих актів передбачає, зокрема, зміни, які стосуються виробників сільськогосподарської продукції. З огляду на те, що Україна є державою з великими аграрними перспективами, слід більш детально підходити до вивчення та оцінки відповідальності сільгоспвиробників, зокрема за порушення норм екологічної безпеки, оскільки закріплення права приватної власності на землю не може нівелювати правові норми безпечного використання земельних ресурсів сільськогосподарського призначення стосовно екологічного законодавства.

Мета дослідження – вивчення сучасного законодавства щодо оцінки впливу на довкілля із предметного визначення відповідності його сучасним умовам під час триваючої земельної реформи; визначення випадків, за яких буде прямо заборонено змінювати цільове призначення земельної ділянки, навіть за бажанням власника земельної ділянки, наприклад, у разі визначеності особливої цінності родючого шару землі; визначення доцільності заходів із кримінальної та адміністративної відповідальності за недотримання механізму зміни цільового призначення земельної ділянки і зняття родючого шару землі у будь-яких випадках, навіть у разі зміни цільового призначення земельної ділянки.

Стан наукового дослідження проблеми. Наразі питаннями екологічної безпеки земель сільськогосподарського призначення, зокрема відповідальності сільгоспвиробників, не приділялося значної уваги. Окремі питання визначення норм екологічної безпеки свого часу вивчали В.І. Андрейцев, О.І. Заєць, І.І. Каракаш, М.В. Краснова та інші.

Виклад основного матеріалу дослідження. Україна, як неодноразово підкреслювалося, є країною із великим потенціалом сільськогосподарського виробництва. Наразі Україна є одним із потужних експортерів сільськогосподарської продукції та сировини. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [1] з 1 січня 2016 р. між сторонами почала діяти поглиблена і всеохоплююча зона вільної торгівлі, тобто переважна кількість усієї продукції за Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності стали для України з нульовим митом. Унаслідок цього зріс експорт української сільськогосподарської продукції до ЄС.

Слід зауважити, що сільське господарство не може функціонувати без використання ґрунтів та інших природних ресурсів. Однак розпочата земельна реформа, яка донині триває, не у повному обсязі враховує ті екологічні ризики, які можуть настати через нормативні дозволи, що пропонуються пакетом новітніх законодавчих актів стосовно реформування ринку землі. Зокрема неодноразово підкреслювалось у наукових дослідженнях, що земля є власністю українського народу згідно з

Основним Законом України – Конституцією України [2] і Цивільним кодексом України [3]. Деякі науковці вважають, що інтереси українського народу щодо здійснення його права власності сприяють тільки забезпеченню екологічної безпеки країни, збереженню природних ресурсів в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь громадян України, народу загалом, а також вирішенню всіх питань, пов'язаних із володінням і розпорядженням цими ресурсами під своїм безпосереднім контролем і за своєю безпосередньою участю [4, с. 13; 5, с. 129]. Погоджуючись із цим, слід також відзначити, що, як зазначала О.М. Борщевська, «ознаками права власності українського народу мають стати матеріальний інтерес власника (тобто українського народу) на отримання матеріального блага та цивільно-правове законне представництво держави і територіальних громад щодо українського народу, які б діяли від імені і в інтересах українського народу» [6, с. 41].

Наразі можна побачити, що пакет законів, прийнятий у межах земельної реформи, взагалі нівелює поняття Українського народу як власника землі в Україні. У правову площину виводиться фізична чи юридична особа як власник землі. Можна припустити вищезазначене твердження про те, що інтереси Українського народу у здійсненні його права власності сприяють тільки забезпеченню екологічної безпеки країни, тобто надати праву власності Українського народу еколого-правовий статус. Але це також є хибною практикою, оскільки, наприклад, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [7] вносить зміни до статті 20 Земельного кодексу України «Встановлення та зміна цільового призначення земельних ділянок» відносно зміни цільового призначення земель. І знову ця стаття не регламентує участі Українського народу. Зокрема, частина 2 статті 20 Земельного кодексу у новітній редакції закріплює, що віднесення земельних ділянок до певної категорії та виду цільового призначення земельних ділянок здійснюється щодо земельних ділянок, якими розпоряджаються Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, за рішенням відповідного органу, а земельних ділянок приватної власності – їхніми власниками [8]. Більше того, навіть опція зміни цільового призначення земельної ділянки дозволена навіть землекористувачам, які використовують земельні ділянки на правах постійного користування, оренди, емфітевзису, суперфіції і мають будівлі і споруди, які перебувають у них у приватній власності на земельних ділянках державної і комунальної власності, віднесених до категорій земель житлової та громадської забудови, земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, а також земельних

ділянок (окрім земельних ділянок, розташованих на територіях, об'єктах природно-заповідного фонду). Тобто інтереси Українського народу як власника, інтереси якого повинна захищати держава, нівелюються. Більше того, законодавець взагалі вивів із правового поля категорію «права власності Українського народу». Використання такої категорії було запорукою та важелем, яким можна було користуватися для збереження стабільності земельних відносин у державі.

Ураховуючи правовий нігілізм, зумовлений неоднозначним розумінням бажаного результату і наявного правового інструментарію у запропонованій земельній реформі, вважається, що взагалі така норма надає «зелене світло» для зловживань, зокрема у сільськогосподарському секторі економіки. До речі, Український класифікатор цільового використання землі [9], у свою чергу, визначає власні види земель щодо їхнього цільового використання, які не відповідають Земельному Кодексу.

Відомо, що в єдиному реєстрі судових рішень майже не зустрічалися рішення щодо правових наслідків використання земельної ділянки за нецільовим призначенням у вигляді вилучення її за статтями 141 та 143 Земельного кодексу України [10]. Нині через зміни у земельному законодавстві, зокрема статті 20 Земельного кодексу, надія на використання цих правових важелів взагалі зникає. І це лише те, що стосується землекористувачів. Щодо приватних власників земельних ділянок, стаття 140 Земельного кодексу України ще і до земельної реформи не встановлювала можливості припинення права власності на земельну ділянку через її нецільове використання.

Вважають за доцільне розглядати питання цільового використання земельної ділянки із прив'язкою до правової категорії «право власності Українського народу», оскільки земля – це один із найдорожчих природних ресурсів, який має і публічно-правове значення, тому й опосередковується вищезазначеною правовою категорією, а також застосовується у приватно-правовому сегменті правових знань, який зумовлюється категорією приватної власності на землю. Проте особливо слід виділити екологічне навантаження поняття «цільове призначення земельних ділянок», виходячи з того, що, серед іншого, економічне благополуччя України залежить і від експорту сільськогосподарської продукції, яка може вирощуватися на екологічно чистих ґрунтах, які є надбанням та багатством Українського народу.

Слід зауважити, що в пакеті зі законодавчими змінами, які запроваджують земельну реформу, детально не визначено механізму, який би встановлював доцільну та обґрунтовану зміну цільового використання земельної ділянки, зокрема визначеної для сільськогосподарського виробництва. Зокрема, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування

використання земель» [11] визначається можливість власників земельних ділянок, як указувалося, самостійно змінювати їхню категорію і цільове призначення без розроблення землепорядної документації, без отримання погодження чи рішення органу влади, який, до речі, є представником Українського народу. Цей законодавчий акт допускає і самостійну зміну цільового призначення сільськогосподарських земель на землі інших категорій, таких як землі промисловості, житлової і комерційної забудови. Більше того, згідно зі змінами у статті 38 Земельного кодексу України знімаються обмеження щодо можливості житлової і громадської забудови тільки в межах населених пунктів. Тобто така забудова (разом зі зміною цільового призначення земельних ділянок за межами населених пунктів) із великою долею імовірності використовуватиметься за рахунок земель сільськогосподарського призначення.

У цьому аспекті слід звернути увагу на розбіжності частини 8 статті 20 Земельного кодексу у новій редакції щодо відшкодування власником земельної ділянки (а для земель державної та комунальної власності – користувачем) втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, окрім випадків, визначених законом, за зміну цільового призначення земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення з частиною 1 статті 208 Земельного кодексу України (зміни були внесені раніше Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження інженерно-технічного облаштування та утримання державного кордону» [12]) щодо звільнення від відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва громадян та юридичних осіб у разі використання земельних ділянок під будівництво та обслуговування житлових будинків і господарських будівель.

По-перше, наразі ані законодавчо, ані на підзаконному рівні не визначений механізм проведення потрібної оцінки шкоди, а також навіть оцінки впливу на довкілля цих змін цільового призначення земельних ділянок. По-друге, не розроблений еколого-правовий механізм оцінки потенційних наслідків таких дій. По-третє, загальновідомо, що існує економічна шкода, яку можна приблизно вирахувати у кількісному еквіваленті, та є екологічна шкода, яку вирахувати досить важко, виходячи із необхідності вирахування та оцінки різних факторів, які можуть настати чи не настати у майбутньому та погіршити становище навколишнього природного середовища, частиною якого є земельна ділянка вже не як об'єкт права власності, а як природний ресурс.

Більше того, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» [13] взагалі скасовує заборону на зміну цільового призначення навіть сільськогосподарських земельних ділянок під мораторієм.

Така законодавча всездозволеність щодо потенційно неконтрольованої зміни цільового призначення земельних ділянок та, як наслідок, зменшення кількості сільськогосподарських угідь потребує детального механізму дій, який би запобігав безконтрольній і хаотичній зміні цільового призначення земельних ділянок.

Слід звернути увагу на Закон України «Про оцінку впливу на довкілля». Абзац 3 пункту 2 частини 3 статті 3 цього Закону визначає зміну цільового призначення сільськогосподарських земель (якщо нове призначення відноситься хоча б до одного виду діяльності, зазначеного у частинах другій і третій цієї статті) та зміну цільового призначення особливо цінних земель [14]. Серед тих пунктів немає пункту щодо житлової і громадської забудови.

Така законодавча невизначеність та невиваженість питань про зміну цільового призначення земельних ділянок, зокрема сільськогосподарського призначення, може стати на заваді екологічної безпеки країни, а також її економічного розвитку.

Житлова забудова потенційно родючих земель, яка здійснюватиметься на тих земельних ділянках, де власник змінив цільове призначення без виваженого рішення щодо оцінки всіх ризиків, зокрема екологічних, може призвести врешті-решт до того, що країна потерпає від наслідків, спричинених недоліками законодавства.

Як уже зазначалось, у цьому сенсі використання права власності Українського народу є правовим важелем, який має бути врахований за будь-яких об'єктів із земельними ділянками, оскільки Український народ є колегіальним суб'єктом, в інтересах якого діє держава. І тільки такий логічний ланцюжок повинен використовуватися задля формування правового справедливого проведення земельної реформи та з метою запобігання і мінімізації екологічних ризиків, які виникають під час здійснення права суб'єкта на зміну цільового призначення земельної ділянки.

Висновки і пропозиції. Отже, для вирішення вищезазначених завдань потрібно:

1) внести зміни до Закону України «Про оцінку впливу» в абзац 2 пункту 10 частини 3 статті 3 такого змісту: «будівництво житлових кварталів (комплексів багатоквартирних житлових будинків) і торговельних чи розважальних комплексів поза межами населених пунктів або в межах населених пунктів, якщо не передбачено їхнє підключення до централізованого водопостачання та/або водовідведення; будівництво кінотеатрів із більш як 6 екранами; будівництво (облаштування) автостоянок». Тобто видалити вказівку на розмір площі земельної ділянки, оскільки для таких об'єктів потрібно у будь-якому разі проводити оцінку впливу на довкілля;

2) з урахуванням того, що власник земельної ділянки не має права всупереч Конституції України задля забезпечення екологічної та економічної безпеки на свій розсуд змінювати цільове призначення земельної ділянки, потрібно визначити механізм, за яким держава діятиме в інтересах Українського народу і визначатиме окремо, по пунктах доцільність зміни цільового призначення земельної ділянки;

3) визначити випадки, за яких буде прямо заборонено змінювати цільове призначення земельної ділянки навіть за бажанням власника земельної ділянки, наприклад, у разі визначення особливої цінності родючого шару землі;

4) прийняти низку підзаконних актів, повинних визначити механізм та методу відшкодування втрат у разі зміни цільового призначення земельної ділянки, зокрема під час житлової і громадської забудови;

5) визначити заходи щодо суворой кримінальної та адміністративної відповідальності за недотримання механізму зміни цільового призначення земельної ділянки і зняття родючого шару землі у будь-яких випадках, навіть у разі зміни цільового призначення земельної ділянки.

Такі заходи повинні позитивно вплинути на формування інституцій правової держави із дотриманням вимог Основного Закону держави – Конституції України до економічної та екологічної безпеки країни, захисту прав такого колегіального суб'єкта права, як Український народ.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 [Електронний ресурс]: Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
2. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]: Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року [Електронний ресурс]: Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
4. Перчеклій І.М. Право власності українського народу на природні ресурси: еколого-правові засади. Автореф. дис... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. Київ, 2015. 18 с.
5. Калініченко З.Д. Питання законодавчого забезпечення права власності на природні ресурси. Захист права власності Українського народу: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід для України: матеріали I Щорічної міжнародної науково-практичної конференції (22 вересня 2016 року). Київ : Національна академія прокуратури України, 2016. С.128-130.

6. Борщевська О.М. Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти : колективна монографія. За заг. ред. А. С. Нестеренко. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 528 с.

7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>

8. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>

9. Український класифікатор цільового використання землі (УКЦВЗ), затверджений листом Держкомзему України від 24 квітня 1998 р N 14-1-7/1205 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1205219-98#Text>

10. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

11. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>

12. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження інженерно-технічного облаштування та утримання державного кордону» від 29 жовтня 2019 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232-20#Text>

13. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>

14. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.3>

Васьковець Л. А.,

кандидат біологічних наук,
професор кафедри безпеки праці і навколишнього середовища
Національного технічного університету
«Харківський політехнічний інститут»
ORCID: 0000-0002-7373-7113

Уberman В. І.,

кандидат технічних наук,
провідний науковий співробітник лабораторії формування та регулювання якості вод
Науково-дослідної установи
«Український науково-дослідний інститут екологічних проблем»
ORCID: 0000-0002-2807-7937

ЕКОЛОГО-ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ І ТЕНДЕНЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО РЕГУЛЮВАННЯ СКИДАННЯ ЗАБРУДНЮВАЛЬНИХ РЕЧОВИН

ENVIRONMENTAL AND LEGAL PRINCIPLES AND TENDENCIES OF UKRAINIAN REGULATION OF DISCHARGING OF POLLUTANTS

У статті розглянуто еколого-правові проблеми екологічної безпеки скидання забруднювальних речовин (ЗР) у поверхневій воді із точкових джерел, яке здійснюється за спеціального водокористування. Досліджено базові принципи водної політики, на яких базується законодавче регулювання скидання забруднювальних речовин (РСЗР) в Україні та в ЄС. Виконано огляд головних напрямів українського державного управління у сфері охорони вод і забезпечення якості води, за якими нині здійснюється реформування українського водного сектору. Наголошено, що провідну роль у досягненні доброго стану якості води відіграє підінститут РСЗР. Здійснено аналіз еколого-правових принципів, за якими будувалося українське РСЗР із часу визнання проблеми якості вод і донині. Виявлено незмінність таких принципів протягом майже 70 років. Зазначено, що матеріальне ядро РСЗР утворюється зонами змішування (ЗЗ) зворотної води від техногенних джерел із приймальною водою. Визначено, що найважливішою властивістю ЗЗ є її асиміляційна спроможність, яка забезпечує зменшення шкідливого впливу ЗР на довкілля і спричинює створення відповідних еколого-правових інструментів РСЗР (нормативи скидання, нормативи вмісту тощо). Констатовано, що наразі такі принципи не відповідають сучасній світовій екологічній політиці та науковій думці, не попереджають шкідливий вплив ЗР на довкілля. Імплементация європейського екологічного законодавства вимагає оновлення принципових засад забезпечення якості вод, внесення змін у директивні документи екологічної політики щодо нинішніх принципів РСЗР. Зазначено, що сучасна європейська політика щодо якості вод ґрунтується на інших принципах, зокрема на обережності і пріоритетному очищенні джерела забруднення, здійснення яких в Україні вимагає нових еколого-правових інструментів. Задля здійснення змін запропоновано такі першочергові заходи щодо РСЗР: європейська категоризація ЗР, створення законодавчих підстав для визначення і встановлення українських стандартів якості довкілля щодо найпоширеніших ЗР для запровадження української системи найкращих і доступних технологій.

Ключові слова: політика якості води, водне право, регулювання якості води, скидання забруднювальних речовин.

The article considers environmental and legal problems of environmental safety under discharging of polluting substances (PS) into surface waters from point sources, which is carried out with special water use. The basic principles of Ukrainian and EU water policies, on which based the legislative regulation of pollutant discharging (RPD) are examined. The main directions of Ukrainian state governance in the fields of water protection and water quality assurance, which are currently reforming in the Ukrainian water sector; briefly reviewed. It is emphasized the leading role of environmental and legal sub-institute of RPD for achieving good water quality. A comprehensive analysis of the environmental and legal principles on which the Ukrainian RPD was built, from the time of recognition of the problem of water quality until now, was fulfilled. The invariability of such principles has been revealed in during almost 70 years. It is determined that the most important property of MZ is its "assimilation possibility", which reduces the harmful impact of PS on the environment and causes the creation of appropriate environmental and legal instruments RPD. It is stated that currently such principles are outdated and do not correspond to modern world environmental policy and scientific thought, do not exclude the harmful impact of PS on the environment. Despite the urgent need to update the basic principles of water quality assurance, Ukrainian environmental policy directives contribute to the preservation of the existing principles

of the RPD. It is noted that the European current water quality policy is based on other principles, in particular, the precaution principle and the principle of priority treatment in the source of pollution, the implementation of which in Ukraine requires new environmental and legal instruments. To implement the changes, the following priority measures are proposed for RPD: European categorization of PS, creation of legislative basis for definition and establishment of Ukrainian environmental quality standards for the most common PS, for introduction of the Ukrainian system of best available technologies.

Key words: water quality policy, water law, water quality regulation, pollutant discharge.

Постановка проблеми. Правові вимоги до регламентування скидання речовин у масиви вод є одними із найважливіших напрямів їхньої охорони і забезпечення якості. У документах сучасної екологічної політики України [1, ч. I] (Стратегія) серед іншого визначено «Основними джерелами забруднення вод є скиди із промислових об'єктів, <...>. Основні речовини, що призводять до забруднення, – сполуки важких металів, сполуки азоту і фосфору, нафтопродукти, феноли, сульфати, поверхнево-активні речовини». Стратегія передбачає «впровадження екосистемного підходу у галузеву політику та удосконалення системи інтегрованого екологічного управління» [1]. Одночасно в аспекті Угоди про асоціацію між Україною та ЄС виконується програма апроксимації водного законодавства України до екологічного законодавства ЄС. Зокрема, здійснення Стратегії відбувається із паралельним реформуванням державного управління у сфері охорони вод і переходом до інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, яке здійснюється в Україні, починаючи з 2017 року [2]. У цих умовах важливе значення має еколого-правовий інститут якості вод і її регулювання та його підінститут регулювання скидання забруднювальних речовин (РСЗР). Цей підінститут містить найбільш дієві правові засоби лімітування надходження у поверхневі води забруднювальних речовин (ЗР), які чинять визначальний вплив на екологічний стан і безпеку водного середовища, на придатність поверхневої води для використання. Сучасне РСЗР ґрунтується на базових еколого-правових принципах, які використовувалися раніше в українській охороні вод, здійснюються нині та передбачається їхнє застосування у майбутньому. Центральний складник РСЗР стосується скидання хімічних (забруднювальних) речовин із точкових джерел зі зворотною водою у поверхневі та морські води. Важливою проблемою є аналіз еволюції і тенденції змін українських еколого-правових принципів РСЗР, їхнє порівняння і визначення відповідності європейським принципам, які підлягають імплементації Україною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у становлення державної екологічної політики у водній галузі, зокрема в охороні вод і їхній екологічній безпеці, зробили такі науковці-правознавці, як В. І. Андрейцев, А. П. Гетьман, Н. Р. Кобецька, А. К. Соколова, Ю. С. Шемшученко та інші. Загальні особливості і правові вимоги до обмеження скидання речовин у водні об'єкти

шляхом встановлення нормативів гранично допустимого скидання (ГДС), які містяться у джерелах права вищого рівня (кодекси, закони), розглянуто і викладено у базових підручниках та посібниках із екологічного права, екології і водних ресурсів, написаних визнаними фахівцями і науковцями, зокрема М. С. Шемшученком, А. П. Гетьманом, В. І. Андрейцевим, Н. Р. Кобецькою, В. К. Хільчевським, А. В. Яциком та іншими. Лише в окремих із них більш детально розглянуто правовий механізм визначення нормативів ГДС на рівні деяких підзаконних нормативно-правових актів [3, с. 226–235] і логічних ланцюгових зв'язків [4, с. 45]. Більш поглиблений аналіз відповідності вимог до розроблення нормативів ГДС базовим еколого-правовим принципам на рівні підзаконних нормативно-правових і нормативно-методичних документів не виконувався. Такі вимоги фактично не перевірялися змістовно на відповідність зазначеним принципам і головним законодавчим актам. На відміну від України в екологічно розвинених країнах світу всі принципи РСЗР, на яких ґрунтуються методики розрахунків регулювальних нормативів, розглядаються на рівні екологічної політики (water quality policy) та обговорюються у колах правників. Показовим прикладом може слугувати досвід Німеччини [5]. Найбільш наближеними до такого підходу є роботи дослідників харківської школи екологічного права, таких як М. К. Черкашина, Ю. Ю. Виставна [6] та Є. П. Суєтнов [7]. Слід зазначити, що окремі вітчизняні спроби втілення екосистемного підходу щодо охорони вод (особливо так званих екологічних ГДК), не досягли успіху, не мали належного правового ґрунту і законодавчих інструментів для реалізації.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Попри те, що за ст. 48 Водного кодексу України [8] (ВКУ) РСЗР є важливою частиною суспільних правових відносин у сфері спеціального водокористування, а іноді навіть фактично замінює всю водоохоронну діяльність деяких водокористувачів, еколого-правові принципи РСЗР не отримали належного розгляду і дослідження, не порівнювалися з європейськими принципами. Аналіз становлення РСЗР в Україні, оцінка тенденцій розвитку цього підінституту і його відповідності європейським вимогам є важливою невирішеною частиною загальної проблеми охорони вод, забезпечення їх якості та екологічної безпеки.

Метою роботи є визначення тих базових принципів еколого-правового регулювання скидання

хімічних (забруднювальних) речовин із точкових джерел зі зворотними водами у поверхневі та морські води України, які використовувалися раніше в українській охороні вод, здійснюються нині та які передбачають застосовувати у майбутньому. Відповідні правові дефініції зазначено у ВКУ. До мети роботи також належить порівняння українських принципів РСЗР із європейськими принципами, які підлягають імплементації Україною.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід зазначити, що правові дефініції базових понять Водної рамкової директиви ЄС [9] (ВРД) істотно відрізняються від ВКУ, що створює багато проблем. Зокрема, у ВРД «поверхнева вода» означає внутрішні води, а також перехідні і прибережні води (із погляду на хімічний стан це поняття також означає «територіальні води»), тоді як у ВКУ «морські води» не належать до поверхневих вод, утворюючи окрему категорію. Відмінності використання поняття «забруднювальна (або забруднююча) речовина» (ЗР) у ВКУ та у ВРД викладено у [10].

Імплементація Україною водного законодавства ЄС вимагає суворого дотримання головних принципів Союзу у галузі довкілля, зокрема принципів обережності (precautionary) і пріоритетного очищення у джерелі забруднення. Найбільшою мірою це стосується ефективних правових важелів і засобів, зосереджених в еколого-правовому підінституті РСЗР інституту якості вод і її регулювання водного законодавства [11].

Ще із середини минулого століття **РСЗР в Україні здійснюється за принципом «emission – immission» (EIP)** [12]. Цей принцип передбачав: 1) поняття визначення EIP; 2) існування у безпосередній близькості до джерела скидання ЗР ділянки водного об'єкта, властивості якої використовуються для регулювання; 3) визначення вторинного нормативу (standard) викидання (випускання) ЗР із джерела та існування первинного нормативу (standard) умісту певної ЗР у навколишній воді. Через вторинний норматив виконувалося лімітувальне регулювання впливу скидання ЗР на водне середовище. У сучасній українській охороні вод допустимий скид хімічної ЗР із (точкового) джерела у масив поверхневих вод обмежується нормативом гранично допустимого скидання (ГДС). Окрім того, за ст. 38 ВКУ нормативи ГДС визначаються «метою поетапного досягнення екологічного нормативу якості води». Тобто **через один екологічний норматив якості води повинен здійснюватися регулювальний вплив на множини ЗР, для кожної із яких встановлюється ГДС**. Зі ст. 37 ВКУ можна також зрозуміти, що екологічний норматив якості води (ЕНЯВ) має такі властивості: встановлюється один норматив для кожного масиву поверхневих вод, тобто ЕНЯВ стосується масиву загалом, а не його частини; ЕНЯВ має значення, яке залежить від великої кількості показників якості

води різної природи; ЕНЯВ характеризує як хімічний, так і екологічний стан води; ЕНЯВ наразі не має засобів визначення. Слід також узяти до уваги, що за визначеннями, наведеними у «Методиці визначення масивів поверхневих та підземних вод» до п. 10⁸ ст. 15 ВКУ, ділянка водного об'єкта, властивості якої використовуються для регулювання, **не є масивом води**. Невизначеність ЕНЯВ і законодавча неврегульованість змушує здійснювати сучасну практичну діяльність із РСЗР за застарілими підзаконними актами, спрямованими на використання лише ГДС.

Аналізуючи ретроспективні аспекти ЕП, слід зазначити таке. До створення ВКУ здійснення ЕП забезпечувалося умовою не перевищення гранично допустимої концентрації (ГДК) певної ЗР у контрольному створі (пункті) (КС) водного об'єкта на обмеженій відстані від скиду. Тобто ЕП для ділянки від пункту скиду ЗР до КС визначав «операційну» імплікацію ГДС ← ГДК (для певних умов для джерела скидання та для ділянки, яка використовується для регулювання; зі значення ГДК шляхом використання розрахунків отримувалося значення ГДС). Для здійснення ЕП могла використовуватись одна із двох українських систем ГДК (для водних об'єктів господарсько-питного, культурно-побутового і рибогосподарського призначення) залежно від виду водокористування на цій ділянці. За ст. 1 і ст. 36 ВКУ такі ГДК визначаються як нормативи екологічної безпеки водокористування.

У початкових українських нормативних документах ЕП не мав чіткої сучасної форми. Поняття визначення ЕП наводилось у п. 10 першого документа із РСЗР [13] і у перекладі було таким: «умови спуску стічних вод у водойми визначаються з урахуванням ступеня можливого змішування і розбавлення стічних вод із водою водойми на шляху від місця випуску стічних вод до створу найближчих пунктів питного, культурно-побутового і рибогосподарського водокористування. Облік процесів природного самоочищення води водойми від забруднень, які надходять до неї, допускається, якщо процес самоочищення досить різко виражений і закономірності його розвитку у часі досить вивчені». У Водному кодексі Української РСР [14] користування водними об'єктами для скидання стічних вод розглядалося у главі 19 (ст. 97 – 101), де для цілей лімітування використовувалися поняття «вимоги і умови». У нормативному документі [15], який близько 20 років визначав розвиток охорони вод в Україні, для регулювання застосовувалися поняття «умови спуску стічних вод у водні об'єкти», «умови скидання», «умови відведення». Тобто йшлося не про ЗР, які погіршують якість води, а про стічні води. Визначення ГДС як окремого нормативу здійснено у 1989 р. у [16]. Поняття «норми гранично допустимого скидання (ГДС)», «асимілююча (асиміляційна) спроможність» (АС) і «природне самоочищення вод»

вперше з'явилися у нормативно-правовому документі [17], але перед тим їх було стандартизовано в [18,19]. Саме у [18] у примітці до терміну 39 було встановлено термінологічно некоректну інтерпретацію ГДС: «ГДС речовини встановлюється з урахуванням ГДК речовин у місцях водокористування, асимілюючої спроможності водного об'єкта та оптимального розподілу маси речовин, що скидаються, між водокористувачами» (за перекладом у [20]). Ця примітка заклала підвалини для економічно хибної та екологічно сумнівної діяльності із так званого «басейнового принципу визначення нормативів ГДС забруднюючих речовин». Законодавчого закріплення поняття «норматив ГДС ЗР» отримало у ст. 1 та ст. 35 першої редакції ВКУ.

Поняття ГДС, АС і самоочищення використовувались у серії нормативно-методичних та інструктивних документів [21–23], де слугували відповідно як ціль розрахунків (значення нормативу) та як база для таких розрахунків. Останній документ, який існував до грудня 2021 року, був затверджений ще до прийняття ВКУ у 1995 році.

За ст. 1 і ст. 36 ВКУ дотримання нормативів ГДК забезпечує придатність води для конкретних цілей водокористування, тобто обумовлює її *господарську цінність*. Отже, *нормативи ГДК не призначені для охорони екологічної якості*, а стосуються забезпечення лише двох видів водокористування. Ділянка водного об'єкта, властивості якої використовуються для регулювання (тобто частина масиву води, що прилягає до пункту скидання і поширюється до КС), має назву зони змішування (ЗЗ). *АС є найголовнішою властивістю ЗЗ, що забезпечує здійснення ЕІР*. Слід констатувати, що нині в українській охороні вод використання АС не тільки залишається в межах застарілого ЕІР РСЗР, але і має тенденцію до поширення у напрямку ще більшого залучення АС до механізму спеціального водокористування і його економічного регулювання.

У ВРД встановлено *інший, ніж ЕІР, принцип лімітувального регулювання*. Водна політика ЄС стосовно запобігання і регулювання забруднення ґрунтується на комбінованому підході та використовує регулювання забруднення у його джерелі шляхом встановлення граничних величин емісії (ГВЕ) та екологічних стандартів якості (ЕСЯ). Останні *відрізняються від ГДК за цільовим «захисним» спрямуванням* на всі складники водного середовища: воду, осад і біоту. ЕСЯ також ураховують вплив на всі рецептори ризику: людей, донну біоту, пелагічну біоту і вищих хижаків (птахів, ссавців). Відповідні законодавчі вимоги містяться у ст. 10 ВРД, де ГВЕ визначаються як характеристики найкращих доступних технік (НДТ), за використання яких після емісії ЗВ у воду властивості масиву приймальної води, тобто ЗЗ, не беруться до уваги. *Винятком із загальних вимог є ставлення до регулювання так*

званих пріоритетних речовин (ПР), наявність яких у воді становить найбільшу небезпеку для людини і довкілля. У Directive 2008/105/EC (ДСЯД) [24] визначено вимоги до регулювання скидання ПР. Головними особливостями ДСЯД є поновлюваний перелік ПР, наведення встановлених ЕСЯ для ПР, визначення поняття ЗЗ і виклад вимог до неї. Нині у переліку із ДСЯД містяться 45 ПР, до яких додаються ще 8 інших ЗР. Ідентифікація ЗЗ здійснюється за керівними документами до ВРД. Для цього використовується спільна в ЄС методика багаторівневого підходу (tiered approach).

Огляд досвіду і практичних заходів, зазначених у звітах про виконання планів управління річковими басейнами (ПУРБ) державами-членами ЄС, свідчить про *винятковий характер фактичного використання ЗЗ* у водоохоронній діяльності. Станом на 2019 рік встановлення ЗЗ для ПР зазнало найбільшого поширення у Нідерландах [25]: ЗЗ були визначені в усіх районах річкових басейнів (РРБ). Слід констатувати, що економічно розвинені та багаті на водні ресурси країни (зокрема Сполучене Королівство, ФРН, Франція, Італія, Польща та інші) не мають ЗЗ, визначених і встановлених відповідно до ст. 4 ДСЯД. У західних сусідів України (Румунії, Чеської Республіки, Болгарії, Словаччини) ЗЗ не визначено відповідно до ст. 4 ДСЯД; інформація від Угорщини відсутня. У звітах про виконання ПУРБ також міститься інформація про визначення ЗЗ у Португалії та для частини РРБ – у Фінляндії і Данії. Отже, на час надання звітів про ПУРБ (2019 р.) *ЗЗ як засоби регулювання скидання ПР і принцип ЕІР навіть для окремих ПР не мали широкого поширення у водоохоронній діяльності ЄС*, що свідчить про переважне використання більшістю держав-членів ЄС НДТ (або відповідних ГВЕ) як головних еколого-правових інструментів РСЗР. Такий стан повністю відповідає *цільовому наміру ЄС зменшити сумарну територію водойм, охоплену ЗЗ*.

Основні законодавчі принципи охорони навколишнього природного середовища викладено у ст. 3 рамкового Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [26]. Із 16 наведених принципів РСЗР стосуються передусім два принципи: «а) пріоритетність вимог до екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних нормативів і лімітів використання природних ресурсів під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності» і «з) науково обґрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище». Можна побачити, що *ЕІР, визначений у ст. 38 ВКУ, нині не відповідає умові наукового обґрунтування*, що вимагається у принципі «з»), через відсутність методів визначення і самих ЕНЯВ для кожної і навіть для найпоширеніших ЗР, які скидаються у водні об'єкти України.

У вищих актах українського водного законодавства поняття про ЗЗ є відсутнім. Деякі нормативно-правові акти і рекомендаційні документи передбачають установлення та існування аналогів ЗЗ [27,28], але **вимоги до таких українських аналогів істотно відрізняються від вимог до європейських ЗЗ**. Використання українських аналогів ЗЗ ґрунтується на їхній властивості АС. Виходячи з особливостей АС, у методичних рекомендаціях [29] (МР) пропонується широке коло **економічного використання АС як технології для спеціального водокористування у частині скидання ЗР із метою збільшення нормативів ГДС**. У МР навіть зазначається про «право суб'єкта водокористування на «отримання квоти» асиміляційної спроможності водоприймача для здійснення водовідведення», хоча ані про таке право, ані про квотування АС, ані про ЗЗ як матеріального носія властивості АС в українському законодавстві не згадується. Слід зауважити, що **МР не належить до нормативно-правових актів** (МР не зареєстровано у Єдиному державному реєстрі нормативно-правових актів Міністерства юстиції України), а є лише рекомендаційним актом.

Подібно МР в останніх документах екологічної політики України [1,30] визначено ставлення до АС як до додаткової природної корисної властивості, яка може використовуватися суб'єктами економічної діяльності, розподілятися між ними, залучатися до еколого-правової та еколого-економічної системи спеціального природокористування і підлягає оплаті (р. III Стратегії та захід 32 Національного плану).

Слід зазначити, що АС належить до дуже застарілих інструментів РСЗР, використання якого екологічно і політично закріплено ще у Принципі 6 «Декларации Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 года» [31], відомій, як Стокгольмська Декларація. Цей принцип виходив із тогочасного ставлення до можливості науково-технологічного забезпечення його втілення. У подальші роки принцип АС вивчався більш глибоко, широко висвітлювався у наукових колах, а його використання зазнало обґрунтованої критики через невідповідність вихідних передумов. Найбільш чітко така позиція викладена у класичній статті [32]. На нашу думку, найважливішими аргументами критики ЕП є зауваження теоретиків екології про відсутність чіткого визначення поняття «екологічна шкода», яку **НЕ** завдає скид ЗР, що здійснюється у межах нормативів ГДС, особливо враховуючи, що українські цільові нормативи ГДК **НЕ СПРЯМОВАНІ** на захист екологічного стану. Ще більшої шкоди завдає технократична ілюзія «безплатного обіду», яка виникає через технологічне сприйняття АС як «природного» засобу очищення води від ЗР, що скидаються.

Через 10 років у Всесвітній хартії природи (01.01.82 р.) [33], прийнятій на 37-й сесії Генеральної Асамблеї ООН, було задекларовано принципи

обережності та обмеження забруднення у його джерелі (п. 11 і п. 12 розділу II Хартії). У розділі «VII. Навколишнє середовище» у ч. 2 ст. 130-г засадничого документу ЄС [34] визначено, що «деяльність Сообщества в отношении окружающей среды основывается на принципах превентивных действий, возмещения ущерба окружающей среде, главным образом путем устранения его источников, и оплаты ущерба теми, кто его причинил» (офіційний переклад). Ці принципи було закріплено у ч. 2 ст. 174 «Договору про заснування Європейської Спільноти» [35]. Викладений у ст. 3 ЗУПОНПС принцип («в) запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища») можна вважати лише частково наближеним до зазначеного принципу обережності. Із пар. (11) преамбули ВРД випливає, що саме два зазначених принципи покладено в основу відповідних правових вимог ЄС щодо РСЗР. Водне законодавство ЄС не містить поняття АС. Але термін «розбавлення» (dilution) (ст. 2(40) ВРД) стосується найважливішого складника АС. Поняття «розбавлення» у ВРД не визначається, але зазначено, що розбавлення не повинно враховуватися під час визначення ГВЕ. Це означає, що за водним законодавством ЄС у загальному випадку властивості ЗЗ не використовуються у діяльності із РСЗР. Таке використання дозволяється як опція лише як виняток, **якщо ЗР належить до ПР і виконуються вимоги ст. 4 ДСЯД**.

Слід зазначити, що за визначенням у ст. 10 ВРД комбінованим підходом (combined approach) до РСЗР концентрація ЗР у межах ЗЗ зменшується від ГВЕ до ЕСЯ внаслідок гідрофізичних процесів (розбавлення початкового та основного) і самоочищення (гідрохімічного та гідробіологічного). У загальному випадку найбільш впевнено можна казати лише про розбавлення. У разі «операційного» імпліцитного визначення нормативу ГДС за умови дотримання ЕСЯ для ЗЗ, установлених за правилами європейських країн, фактичне відношення ГВЕ/ГДС може змінюватися від 2 до 1000. Отже, **використання ЕСЯ є відчутно жорсткішим заходом регулювання, ніж НДТ**.

Отже, на відміну від українського принципу РСЗР європейський комбінований підхід передбачає більш гнучке диференційоване ставлення до ЗР залежно від їхньої екологічної небезпеки (за поділом на ПР, специфічні ЗР та інші). Вплив переважної більшості ЗР регулюється нормативною ланкою НДТ(ГВЕ). Водночас європейський принцип допускає для невеликої кількості ПР визначення і встановлення ЗЗ, усередині яких порушуються відповідні СЯД, причому АС використовується для економічних цілей. Отже, європейський ланцюг регулювального впливу на скидання деяких ПР у ЗЗ містить такі нормативні ланки: НДТ(ГВЕ) – ГДС – СЯД. Характеристики та умови призначення ЗЗ спрямовані на зменшення їх загального поширення (загальної протяжності).

Висновки й перспективи подальших досліджень. Із викладених матеріалів досліджень випливає, що українське РСЗР із початку заснування цього підінституту здійснювалося і нині здійснюється за ЕІР. Передбачається збереження цього застарілого принципу регулювання у майбутньому. ЕІП характеризується залученням до економічної діяльності АС, яка є властивістю ЗЗ: водних ділянок, прилеглих до джерел скидання ЗР. Водночас через відсутність вітчизняних СЯД не можна уникнути шкідливого впливу на екосистеми. ЕІР не відповідає основним задекларованим принципам охорони навколишнього природного середовища України.

Натомість європейське РСЗР ґрунтується на сучасних принципах обережності і пріоритетного очищення у джерелі забруднення, що здійснюються за визначеним у ВРД комбінованим підходом, інструментами якого є НДТ і СЯД. За такого підходу ЕІР зберігається як виняток лише для окремих ЗР, які належать до категорії ПР.

Між європейським та українським підінститутами РСЗР існують принципові відмінності, які не можна усунути простими змінами у водному законодавстві. Зміни мають стосуватись як принципів водної політики, поняттєво-категоріального апарату, складу і змісту регуляторних норм водного законодавства, так і розрахунково-методичних підходів та інструментів визначення нормативів лімітування скидів ЗР.

З огляду на рішення ООН і документи європейської водної політики **орієнтація еколого-правових засад РСЗР на економічне використання властивостей ЗЗ, зокрема їхніх АС, не відповідає базовим принципам всесвітніх міжнародних угод та європейського екологічного законодавства.** Найважливішими першочерговими еколого-правовими заходами щодо РСЗР із точкових джерел у поверхневій воді слід вважати такі: європейську категоризацію ЗР (поділ на ПР та специфічні ЗР); створення законодавчих підстав для визначення і встановлення українських ЕСЯ стосовно найпоширеніших ЗР, а також для української системи НДТ.

Список використаних джерел:

1. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року (затверджено Законом України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> . (дата звернення 30.08.2021).
2. Уберман В. І., Васьковець Л. А. Зміст і впровадження в Україні інтегрованого підходу до басейнового управління водними ресурсами. *Сталий розвиток – стан та перспективи : матеріали II міжнар. наук. симпозіуму SDEV2020*. 12-15 лютого 2020р. Львів–Славське, 2020. С. 134-137. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/attachments/2019/19110/importantdoc/sdev2020proceedings.pdf> . (дата звернення 30.08.2021).
3. Екологічне право України. Академічний курс: підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. 848 с.
4. Кобецька Н.Р. Екологічне право України : навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 352 с.
5. The German Water Sector – Policies and Experiences. Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety; Federal Environmental Agency. Berlin – Bonn – Witten, October 2001. 150 p.
6. Vystavna Y., Cherkashyna M., van der Valk Michael R. Water laws of Georgia, Moldova and Ukraine: current problems and integration with EU legislation. *Water international*. 2018. Vol. 43, No. 3. P. 424-435. URL: <https://doi.org/10.1080/02508060.2018.1447897> . (дата звернення 30.08.2021).
7. Суєтнов Є. П. "Екосистемізація" об'єктів екологічного права в контексті впровадження та реалізації екосистемного підходу. *Problems of legality*. 2020. Issue 148. P. 132–151. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.148.193603> [in Ukrainian]. (дата звернення 30.08.2021).
8. Водний кодекс України : Закон України № 214/95-ВР від 06.06.95. ВВР України. 1995. № 24. Ст. 189. Дата оновлення 24.07.2021: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 30.08.2021).
9. Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради "Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики" від 23 жовтня 2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_962#Text . (дата звернення 30.08.2021).
10. Уберман В. І., Васьковець Л. А. Європейське законодавче регулювання скидання забруднюючих речовин та проблеми його імплементації Україною. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. Випуск 4 (44). 2019. С. 143-149. DOI: [https://doi.org/10.20535/2308-5053.2019.4\(44\).199752](https://doi.org/10.20535/2308-5053.2019.4(44).199752) . (дата звернення 30.08.2021).
11. Уберман В. І., Васьковець Л. А. Поетапне наближення українського еколого-правового інституту якості вод та її регулювання до законодавства Європейського Союзу. Chapter in book: *Legislation of EU countries: history, shortcomings and prospects for the development* : Collective monograph. Frankfurt (Oder): Izdavnictva "Baltija Publishing", 2019. P. 334–354. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/304678851.pdf> . (дата звернення 30.08.2021).
12. Environmental Laws: Introduction, by Peter-Christoph Storm. In: Articles available in the German Law Archive. Gerhard Dannemann. 2015. URL: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=383> . (дата звернення 30.08.2021).
13. Правила охраны поверхностных вод от загрязнения сточными водами (утв. 15.07.1961 г. Министерством здравоохранения СССР по поручению Совета Министров СССР. Согласованы с Госпланом СССР. № 372-61). Москва, 1961. 33 с. URL: <https://files.stroyinf.ru/Data2/1/4293766/4293766549.pdf> . (дата звернення 30.08.2021).
14. Водний кодекс Української РСР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771-08#Text> . (дата звернення 30.08.2021).
15. Правила охраны поверхностных вод от загрязнения сточными водами (утв. Зам. Министра мелиорации и водного хозяйства СССР 16.05.1974 г. № 1166). Москва, 1975. 44 с. URL: <https://files.stroyinf.ru/Index2/1/4293729/4293729236.htm> . (дата звернення 30.08.2021).

16. Инструкция по нормированию выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в атмосферу и в водные объекты (утв.: Зам. Пред. Гос. ком. СССР по охране природы 11.09.1989 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200037296> . (дата звернення 30.08.2021).
17. Правила охраны поверхностных вод (утв. Госкомприроды СССР от 21.02.1991 г.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002400-91#Text> . (дата звернення 30.08.2021).
18. ГОСТ 17.1.1.01–77 (СЭВ 3544–82). Охрана природы. Гидросфера. Использование и охрана вод. Основные термины и определения. [Введ. 01.07.78]. Изд. официальное. Москва : Госстандарт СССР, 1977. 9 с. URL: <https://files.stroyinf.ru/Data/335/33582.pdf> . (дата звернення 30.08.2021).
19. ГОСТ 27065–86 (СЭВ 5184-85). Качество вод. Термины и определения. [Введ. 01.02.87]. Изд. официальное. Москва : ИПК Изд-во стандартов, 2003. 7 с. URL: <https://files.stroyinf.ru/Data/389/38949.pdf> . (дата звернення 30.08.2021).
20. ДСТУ 3041–95 Гідросфера. Використання і охорона води. [Чинний від 01.07.1996]. Вид. офіц. Київ : Держстандарт України, 1995. 27 с.
21. Методические указания по установлению предельно допустимых сбросов (ПДС) веществ, поступающих в водные объекты со сточными водами (утв. Гл. Госинспектором по регулированию использования и охране вод СССР. Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР (от 11.02.1982 г. № 13-3-05/190). URL: <http://www.cawater-info.net/bk/improvement-irrigated-agriculture/files/met-ukaz-1982.pdf> . (дата звернення 30.08.2021).
22. Методика расчета предельно допустимых сбросов (ПДС) веществ в водные объекты со сточными водами (утверждено бывшим Гос. комитетом СССР по охране природы 31.10.1990 г.). URL: <https://standartgost.ru/g/pkey-14293852361/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0> . (дата звернення 30.08.2021).
23. Інструкція про порядок розробки та затвердження гранично допустимих скидів (ГДС) речовин у водні об'єкти із зворотними водами (затверджена наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 15.12.1994 р. № 116). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0313-94#Text> . (дата звернення 30.08.2021).
24. Directive 2008/105/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008, on environmental quality standards in the field of water policy, amending Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/105/oj> . (дата звернення 30.08.2021).
- 25 Harrington W., Morgenstern R.D., Sterner T. Choosing Environmental Policy. Comparing Instruments and Outcomes in the United States and Europe (1st ed.). Edited by: Publ. by Routledge, 2004. 300 p. (дата звернення 30.08.2021).
26. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 26.06.1991 р. № 1268-ХІІ. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> . (дата звернення 30.08.2021).
27. Правила охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.1999 р. № 465. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465-99-%D0%BF#Text> . (дата звернення 30.08.2021).
28. Правила охорони внутрішніх морських вод і територіального моря України від забруднення та засмічення : Постановою Кабінету Міністрів України від 29.02.1996 р. № 269 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 р. № 431). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/269-96-%D0%BF#Text> . (дата звернення 30.08.2021).
29. Методичні рекомендації із розроблення нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти із зворотними водами : наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 05.03.2021 р. № 173. URL: <https://mepr.gov.ua/documents/3331.html> . (дата звернення 30.08.2021).
30. Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.04.2021 р. № 443-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnogo-planu-dij-z-ohoroni-navkolishnogo-prirodnogo-seredovishcha-na-period-do-2025-roku-i210421-443> . (дата звернення 30.08.2021).
31. Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_454#Text . (дата звернення 30.08.2021).
32. Campbell Ian C. A critique of assimilative capacity. *Journal of the Water Pollution Control Federation*. 1981. Vol. 53, No 5. P. 604-607. (дата звернення 30.08.2021).
33. Всемирная Хартия природы (01.01.82 г.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_453#Text . (дата звернення 30.08.2021).
34. Єдиний європейський акт (укр. / рос.). Угода від 17.02.1986 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_028#Text . (дата звернення 30.08.2021).
35. Договір про заснування Європейської Спільноти. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text . (дата звернення 30.08.2021).

УДК 349

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.4>

Григор'єва Х. А.,

доктор юридичних наук,

доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

ORCID: 0000-0001-7659-2178

GREEN DEAL TA УКРАЇНА: РОЗДУМИ ПРО ПРАВОВІ ПЕРСПЕКТИВИ

GREEN DEAL AND UKRAINE: REFLECTIONS ON LEGAL PERSPECTIVES

Метою цього дослідження є визначення правових перспектив впливу концепції Green Deal на Україну, а також виявлення оптимальних шляхів встановлення контролю над таким впливом. Для досягнення поставленої мети використовувалися різні методи наукових досліджень, серед яких найбільш активно застосовувалися діалектичний та порівняльно-правовий методи, а також метод системного аналізу. Отримано такі головні наукові результати: по-перше, доведено, що концепція Green Deal швидко стає світовим екологізованим трендом, який передбачає докорінну зміну парадигми цивілізаційного розвитку, і Україна не зможе уникнути цього процесу або лише імітувати долучення до нього; по-друге, концепцію Green Deal потрібно сприймати як ідейну основу, втілення загальної мети врятування планети від кліматичної катастрофи. Водночас слід уникати спрощеного розуміння цієї концепції як певного універсального плану дій, завдань і показників, обов'язкових для абсолютно всіх країн. Насправді, ідея Green Deal, переломлюючись крізь призму кожної країни, набуває унікального вигляду, формує індивідуальний, найоптимальніший шлях кожної держави до загальнопланетарної мети. По-третє, для того, щоб вплив від реалізації Green Deal на Україну був контрольованим, наша держава має долучитися до процесу світової екологізації уже зараз. В основу такого поступу має бути покладений принцип адекватної синхронізації, який передбачає під час складання вітчизняного Green Deal орієнтацію передусім на національні інтереси, можливості, проблеми і стартові умови з урахуванням (а не абсолютизацією) іноземних правових механізмів та організаційно-інституційних рішень у цій сфері. По-четверте, підготовці Green Deal-Україна має передувати залучення широких кіл фахівців із різних сфер науки, економіки, громадянського суспільства. Зважаючи на найвищий стратегічний пріоритет відповідного документу і його бажаний статус «екологічного мірила» усього національного законодавства, Green Deal-Україна має бути втілений на рівні закону.

Дослідження здійснене в межах виконання проєкту «Альтернативна енергетика в Україні: шляхи системного законодавчого стимулювання» за фінансової підтримки Національного фонду досліджень України

Ключові слова: Green Deal, екологія, екологізація, екологічне право, декарбонізація, зелене зростання, антизростання, адекватна синхронізація

The aim of the article is to determine the legal prospects for the impact of the Green Deal concept on Ukraine, as well as to identify the best ways to establish control over such impact. To achieve this goal, the author used the various methods of scientific research, among which the most actively used dialectical and comparative law method, as well as the method of systematic analysis. The author obtained the following main scientific results. First, the researcher proved that the concept of Green Deal is rapidly becoming a global greening trend, which involves a radical change in the paradigm of civilizational development, and Ukraine will not be able to avoid this process or just imitate joining it. Secondly, the concept of Green Deal must be seen as an ideological basis, the embodiment of the overall goal of saving the planet from climate catastrophe. At the same time, one should avoid a simplistic understanding of this concept as a certain universal plan of action, tasks and indicators, which are obligatory for all countries. In fact, the idea of the Green Deal, refracted through the prism of each country, acquires a unique look, forms an individual, the most optimal path of each state to a global goal. Third, in order for the impact of the implementation of the Green Deal on Ukraine to be controlled, our country must join the process of global greening now. The author proposed to base such progress on the principle of adequate synchronization, which provides for the focus of domestic Green Deal primarily on national interests, opportunities, problems and starting conditions, taking into account foreign legal mechanisms and organizational and institutional decisions in this area. Fourth, the preparation of the Green Deal-Ukraine should be preceded by the involvement of a wide range of specialists from various fields of science, economics, and civil society. Given the highest strategic priority of the document, its desired status as an "environmental benchmark" of all national legislation, Green Deal-Ukraine should be implemented at the level of law.

Key words: Green Deal, ecology, greening, environmental law, decarbonization, green growth, degrowth, adequate synchronization

Постановка проблеми. У грудні 2019 року ЄС оголосив про стратегічний намір змінити парадигму свого розвитку, перетворити Європу на кліматично

нейтральний континент до 2050 року, а також здійснити низку інших докорінних екологічних змін на основі втілення концепції Green Deal. Досягнення

такої амбітної цілі планується шляхом: а) декарбонізації; б) скорочення використання засобів захисту рослин на 50-70% упродовж наступних 10 років; в) зменшення наполовину використання протимікробних засобів для сільськогосподарських тварин та в аквакультури до 2030 року; г) збільшення органічного виробництва в ЄС до 25% сільськогосподарських угідь до 2030 року; д) надання статусу заповідних територій мінімум 30% суходолу ЄС тощо. Подібні екологічні стратегії проголошені або обговорюються і в інших розвинених країнах світу. На 22-гому саміті Україна-ЄС, який відбувся у Брюсселі 6 жовтня 2020 року, Україною офіційно висловлено готовність приєднатися до європейського Green Deal. Наразі Україна перебуває у стані очікування «цунамі» екологічних вимог, які повністю змінять правила гри на міжнародній арені. Через це існує потреба у науковому аналізі відповідних правових перспектив нашої держави у світлі екологізаційних перетворень у світі.

Аналіз останніх досліджень. Вітчизняна еколого-правова наука активно опрацьовувала питання про екологізацію законодавства України, зокрема, їм були присвячені публікації В. І. Андрейцева, Г. В. Анісімової, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкової, М. Я. Ващишина, Н. С. Гавриша, О. В. Гафурової, А. П. Гетьмана, В. М. Єрмоленка, Н. В. Ільківа, І. І. Каракаша, Н. Р. Кобецької, Т. О. Коваленка, Т. Г. Ковальчука, К. А. Козмуляка, Є. М. Копиці, В. В. Костицького, Н. В. Кравець, М. В. Краснової, Ю. А. Краснової, П. Ф. Кулинич, Т. В. Курмана, Н. Р. Малишевої, В. В. Носіка, Є. О. Платонової, К. А. Прохоренка, О. О. Савчука, А. М. Статівки, Т. Є. Харитонової, І. Є. Чумаченка, Ю. С. Шемшученка та інших. Водночас новітні тенденції у вигляді розроблення амбітних стратегій Green Deal у вітчизняній еколого-правовій науці розглядаються лише в поодиноких публікаціях. З огляду на важливість урахування сучасних тенденцій під час подальшого розвитку доктрини та законодавства існує потреба в активізації вивчення цих процесів у еколого-правовому розрізі.

Саме тому **метою дослідження** є визначення правових перспектив впливу концепції Green Deal на Україну, а також виявлення оптимальних шляхів встановлення контролю над таким впливом.

Виклад основного матеріалу. Сучасний світ охоплений цілою низкою складних криз, із яких кліматична криза має екзистенціальне значення, тому є найбільш загрозливою. Активний пошук шляхів протидії стрімкому наближенню екологічної катастрофи привів розвинені країни до усвідомлення того, що настав час змінювати звичну траєкторію розвитку людської цивілізації. Нині суспільство стоїть на порозі докорінних змін свого звичного укладу, і це не відбулося несподівано. Протягом кількох десятиліть у доктрині формувалися дві принципові

течії, які абсолютно протилежно змальовують вихід цивілізації із кліматичної кризи: концепція зеленого зростання (green growth) та концепція антизростання (degrowth).

Дискурс про *зелене зростання* був ініційований міжнародними організаціями, головним чином ООН, ОЕСР і Світовим банком. Офіційно концепція зеленого зростання була запропонована під час П'ятої міністерської конференції із навколишнього середовища та розвитку, яка відбулась у березні 2005 року в Сеулі, коли 52 уряди Азії і Тихого океану домовились пройти шлях «Зелене зростання» [1]. Відтоді зелене зростання вважалось найбільш прийнятним рішенням для зупинки деградації природного середовища [2; 3]. У 2008 році було розпочато ініціативу ООН із навколишнього середовища щодо зеленої економіки, за допомогою якої формувалася платформа для переходу до зеленої економіки [4, с. 3]. Цим шляхом пішов свого часу і ЄС, адже десять років тому у низці програмних документів (Стратегія «Європа-2020», Стратегія біорізноманіття до 2020 року, Дорожня карта до енергоефективної Європи) Європейська комісія представила свою стратегію зростання як шлях подолання фінансової кризи за допомогою зелених стимулів, екологічної політики та зелених інновацій. Привабливість ідеї зеленого зростання полягає у тому, що захист навколишнього середовища сприймається як інвестиційна можливість із високою віддачею, а не дороге обмеження [3; 5; 6; 7; 8]. Стратегії зеленого зростання полягають в узгодженні економічної діяльності та екологічних проблем [9; 10]. Саме тому концепція зеленого зростання дуже подобалася та активно сприймалася чинними політичними інституціями, оскільки не потребувала зміни державного ладу та політико-економічних структур, які здебільшого міцно пов'язані із «коричневим» виробництвом. Дискурс зеленого зростання спирається на віру в те, що економічне зростання може бути «відокремленим» від насильства над навколишнім природним середовищем, що воно можливе без надмірної експлуатації природних ресурсів [2; 3; 11]. Ці тези не підтвердилися на практиці, оскільки емпіричні наукові дослідження доводять, що економічний розвиток у напрямку збільшення ВВП і реального доходу на душу населення неминуче веде до зростання споживання енергії і природних ресурсів [12]. Тобто концепція зеленого зростання продемонструвала свою нездатність вирішити глибинну кризу, перед якою опинилося людство. Зелений капіталізм можна порівняти із косметичним ремонтом, тоді як діяльність людини на планеті вимагає ремонту капітального.

Концепція-антагоніст, ідея *антизростання* (degrowth) є значно більш радикальною, і у цьому криється причина того, що вона донині залишається не апробованою. Дискурс про зелене зростання

передбачає економіку, яка, розвиваючись за висхідною, повинна стати більш екологічною, тоді як дискурс про антизростання ставить під сумнів саму модель зростання і сприймає її як екологічно безвідповідальну [4, с. 2]. Основна думка цього ідейного напрямку полягає у тому, що без глибокої корекції обраного курсу промислові суспільства будуть дедалі більше страждати від зростаючих екологічних криз [13, с. 624]. Апологети концепції degrowth закликають відмовитися від зростання економіки, від сучасного рівня споживання, тобто їхня основна ідея полягає у необхідності тотального зменшення людської діяльності на планеті, свідомого зниження потреб людства, задоволення яких штовхає економіку до постійного нарощування обсягів виробництва. Наприклад, група науковців розрахувала, що «зростання економічної активності призводить до збільшення викидів і водночас нівелює позитивний вплив зеленої енергії. Ці результати доводять необхідність суттєвих змін у законодавстві, спрямованих на зменшення викидів, оскільки лише зеленої енергії не досить для досягнення цієї мети» [14]. Існують цікаві дослідження, які обстоюють тезу про необхідність встановлення жорстких меж зростання, без яких екологізаційні ініціативи будуть абсолютно неефективними та безрезультатними [15].

На нашу думку, незважаючи на серйозні наукові аргументи, концепція антизростання є завідомо програшною і приреченою на опозиційність. Це пояснюється тим, що, взявши її на озброєння, влада будь-якої держави неминуче зіштовхнеться з: а) опором власного суспільства (чи принаймні його частини), адже втілення ідей degrowth прямо тягне за собою зниження рівня життя і комфорту; б) опором бізнесу, оскільки штучне гальмування розвитку економіки сприймається як ворожа поведінка. У сучасному світі, пронизаному ідеями конкуренції, національного протекціонізму, нетарифними бар'єрами, торговельними зв'язками тощо, гальмування розвитку певної, окремо взятої країни політично розглядатиметься як державна зрада. Звичайно, на подібне політичне самовбивство не піде жодна політична сила.

Однак кліматичні проблеми чекають свого вирішення, і тому з'явилася третя альтернативна концепція, яка отримала назву *Green Deal* (за аналогією з Новим курсом Теодора Рузвельта, який вивів США із Великої депресії 30-х років ХХ століття). Основна ідея *Green Deal* полягає у масштабній структурній перебудові економіки на екологічних засадах. На відміну від концепції зеленого зростання *Green Deal* передбачає не просто запровадження інноваційних зелених технологій на підприємствах, вона передбачає структурну зміну і повне оновлення енергетики, суттєві кількісно вимірювані зміни у веденні сільськогосподарства та у промисловості, виведенні значних площ із господарського використання та

їхнє активне заліснення та/або перетворення у природно-заповідні території. Тобто масштаб і глибина перетворень, які пропонує концепція *Green Deal*, набагато більші, ніж це пропонувалося її попередницею – концепцією зеленого зростання.

Водночас вона має деякі схожі риси з ідейним підґрунтям концепції degrowth – їх можна простежити у жорстких обмеженнях з викидів, у перспективному припиненні використання викопного палива тощо. Однак між концепціями *Green Deal* та degrowth існують дві принципові відмінності:

1) *соціальна* – невід'ємним складником *Green Deal* є не лише збереження рівня життя і комфорту середнього класу під час усіх екологічних перетворень, але навіть підвищення рівня життя бідних верств населення, зменшення соціальної нерівності у суспільстві. Ідеї *Green Deal* спрямовані на досягнення подвійної мети: з одного боку, процвітання для всіх членів суспільства, а з другого боку, подолання негативних проявів антропогенного впливу, таких як повені, посухи, опустелювання, спекотні хвилі, хворобливе середовище, масове вимирання, деградація середовищ проживання і руйнування систем продовольчого забезпечення [4]. Якщо концепція degrowth ставить у центр екологічних проблем екологічно безвідповідальну поведінку та споживацьку модель існування середнього класу, то концепція *Green Deal* намагається встановити пріоритет екології без втрати добробуту. Саме через це критики вважають, що *Green Deal* – це просто «ще одне бачення апатії громадян, яке поєднується з експертною активністю, щоб все було «як завжди» [16, с. 24]. Тим не менш, соціальний складник *Green Deal* є надзвичайно важливим, оскільки декларується, що «громадяни є і повинні залишатися рушійною силою переходу» [17];

2) *економічна* – якщо концепція degrowth наполягає на необхідності згорання економічної діяльності людини, то концепція *Green Deal* ставить за мету подальший розвиток економіки та навіть її зростання, але вже на інших, кліматично нейтральних і сталих умовах. Зарубіжні дослідники дійшли висновку, що *Green Deal* ґрунтується на переконанні, що екологічну кризу можна подолати за допомогою зелених технологій без будь-якого зменшення зростання, тобто без шкоди для процвітання та усталеного рівня життя середнього класу [4].

Отже, на основі апробації протягом останнього десятиліття концепції зеленого зростання у деяких розвинутих країнах світу було наочно продемонстровано її половинчастий, отже, недостатній характер впливу на вирішення проблем сталого розвитку. На основі отриманих результатів (серед яких прогресування кліматичних змін та підвищення кліматичної несправедливості) стало зрозумілим, що зелене зростання не здатне вирішити наявні проблеми. Саме тому на зміну їй прийшла новітня концепція *Green Deal*, яка наразі вже перебуває на різних

етапах втілення у деяких країнах світу. Аналізуючи цей процес, слід визнати його не просто черговим екологізаційним заграванням; концепція Green Deal є втіленням нового тренду світового масштабу, який тільки набиратиме обертів подальшого поширення. Через це перед вітчизняною наукою постає важливе питання про вплив такого тренду на Україну і місце нашої держави у цьому процесі.

На нашу думку, можна виділити кілька основних різновидів впливу Green Deal на Україну:

1) *ідеологічний*. Набираючи все більшої популярності у світі, екологізаційний тренд посилює свій вплив на трансформацію світогляду, підвищення екологічної культури населення. Цей вимір впливу Green Deal має знайти своє відображення в освітньому середовищі, зокрема у напрямі активізації еколого-правового навчання;

2) *політичний*. Затвердження і подальше втілення концепції Green Deal, зокрема в ЄС, матиме потужний вплив на розроблення і втілення вітчизняної політики, передусім її енергетичного, аграрного, промислового та екологічного складників. Наразі політичний вплив уже досить відчутний, він супроводжується політичними заявами про готовність України співпрацювати з ЄС у напрямі втілення Green Deal, утворення відповідних координуючих інституцій. Однак політична відповідь України на екологізаційний вибір ЄС позбавлена головного: чіткої концептуальної основи і стратегічного бачення України у процесах, які започатковуються в Європі;

3) *економічний*. Цей вплив наростатиме, адже найвідчутніші зміни ще попереду, коли ЄС в аспекті здійснення Green Deal розпочне запроваджувати конкретні вимоги до продукції, яка може імпортуватися на його територію. Цілком логічним очікуванням, про яке досить жваво дискутують у зарубіжній та вітчизняній науковій літературі, є впровадження механізмів пошуку «вуглецевого сліду». Це стане закономірним рішенням, оскільки обмеження у власних вуглецевих викидах не може супроводжуватися імпортом дешевшої продукції, виробленої без подібних обмежень. Якщо у кожній країні світу не буде «витрат на вуглець», нелогічно застосовувати це до продуктів, які виробляються в ЄС [18]. Така непослідовність, по-перше, призведе до зниження конкурентоспроможності європейських виробників, по-друге, зведе нанівець зусилля ЄС у напрямку подолання кліматичних проблем. Отже, перспективний пошук «вуглецевого сліду» здатен стати важким бар'єром для вітчизняної продукції, тому це питання має активно вирішуватись уже нині. Особливо слід урахувати той факт, що українському бізнесу буде ще важче адаптуватися під нові екологічні умови, оскільки він не користується європейським ступенем протекціонізму, тому буде змушений або самотійно досягати відповідних внутрішніх вимог ЄС, або втрачати цей ринок;

4) *соціальний* вплив має два виміри: стратегічний і тактичний. Стратегічний вплив, який відбуватиметься унаслідок підвищення екологічних вимог, є, безумовно, позитивним, оскільки він відповідає цілям сталого розвитку, забезпечує реалізацію права людини на сприятливе навколишнє середовище. Однак тактичний вимір соціального впливу вимагає значної уваги, контролю та опрацювання. Такий короткостроковий вплив передусім проявлятиметься через те, яким чином економіка відреагує на екологізацію. Перший неминучий наслідок – це подорожчання продукції, оскільки інновації і модернізацію підприємств оплачує зазвичай кінцевий споживач. На тлі падіння рівня життя і збідніння населення України, відтоку молоді за кордон короткострокові соціальні наслідки екологізації можуть бути досить відчутними та неоднозначно сприйматись у суспільстві;

5) *правовий вплив* відбуватиметься безперечно, а його ступінь залежатиме від того, чи братиме Україна на себе певні офіційні зобов'язання із приводу реалізації європейського Green Deal. Наразі Україна вже має правові напрацювання у сфері охорони клімату. Зокрема, було прийнято Закон України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» [19], а також схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року [20]. Однак у світлі здійснених політичних кроків залучення України до європейського Green Deal передбачає нові зобов'язання України, які потребуватимуть не тільки перегляду та узгодження національних і регіональних стратегій розвитку секторів економіки на предмет їхньої кліматичної амбітності, зокрема в умовах кризи COVID-19, але і значної роботи із розроблення, прийняття і забезпечення дієвої нормативно-правової бази у сфері зміни клімату [21, с. 50].

На нашу думку, насамперед екологізаційний тренд відобразиться на енергетичному та аграрному законодавстві. Це пояснюється тим, що по-перше, саме на енергетику та сільське господарство спрямовані найбільш радикальні перетворення [22], заплановані Green Deal, по-друге, саме ці галузі економіки нашої держави формують матеріальний продукт.

На підставі аналізованих впливів на нашу державу європейського варіанту Green Deal можна зробити висновок про те, що існує два основних сценарії такого впливу: контрольований і неконтрольований. У випадку, якщо Україна матиме пасивну позицію, тобто не прийматиме жодних організаційно-правових, інституційних, правових змін, не готуватиме цілеспрямовано законодавство та не вибудовуватиме план своїх дій, насамперед протекційного характеру, спрямованих на пом'якшення негативних наслідків адаптивного періоду, у такому випадку вплив європейського Green Deal відбуватиметься хаотично, болісно, матиме неконтрольовані наслідки.

Ми вважаємо, що не слід обманюватись у тому, що в разі мімікрії під європейське законодавство Україна оmine неконтрольований шлях впливу Green Deal. На нашу думку, механічне прийняття до правової системи України правових механізмів ЄС теж наражає нашу державу на втрату контролю над відповідними суспільними відносинами та їхнім якісним оптимальним розвитком. Потрібно розуміти, що європейський Green Deal – це не певна універсальна панацея від кліматичних змін, а це «продукт компромісів, який відображає різноманітність (та розбіжності) між країнами-членами ЄС щодо змісту екологічного переходу» [4, с. 11]. Тобто це певний індивідуальний план ЄС, який ураховує передусім проблеми, стартові умови і можливості саме ЄС, а не будь-якої іншої країни.

Контрольованого впливу європейського Green Deal на Україну можна досягти лише у випадку розроблення і прийняття незаполітизованого, реального і науково обгрунтованого вітчизняного Green Deal. Це дасть можливість урахувати, з одного боку, основні вектори впливу європейського зеленого курсу на суспільні відносини в Україні, головні цілі та завдання на шляху боротьби із кліматичними змінами, а з іншого боку дозволить урахувати національні особливості, з якими наша держава стає на шлях екологізації.

На нашу думку, концептуальною ідеєю, яка має лягти в основу подальшого удосконалення вітчизняного права у світлі реалізації європейського Green Deal, має стати *ідея адекватної синхронізації*. Головна суть цієї концептуальної ідеї полягає у розробленні оптимального темпу, обсягу, набору правових механізмів, принципів подальшого удосконалення українського законодавства з урахуванням загального зеленого курсу ЄС, однак із чітким баченням національних орієнтирів, національних завдань та особливостей. Тобто втілення ідеї синхронізації передбачає саме орієнтування на амбітні цілі ЄС, урахування його досвіду та обраного шляху, але не мімікрію під європейське право під час розроблення власного вираженого шляху досягнення сталого розвитку. Це важливо, оскільки у межах загального втілення ідеї сталого розвитку провідні держави світу розробляють власні стратегії екологізації економіки, які опираються на національні пріоритети і проблеми, враховують стартові умови та можливості держави, бізнесу і суспільства. Тобто світ демонструє поступове просування до екологічних змін, однак кожна держава має обирати свій власний темп і напрям для того, щоб не втратити за екологізаційними поспішними рішеннями не менш важливі складники суспільного життя. Показово, що навіть усередині ЄС країни мають різний потенціал до екологізації, і «ступінь цього виклику буде не однакою для всіх країн-членів» [23].

Не можна ігнорувати також той факт, що екологізаційні перетворення – це дорого. Як зазначають дослідники, «потрібні значні кошти для глобального переходу до економіки відновлюваних джерел енергії, справедливої у соціальному та екологічному плані» [24]. Саме тому висловлюється думка про те, що Green Deal доступний лише багатим країнам. Вважаємо, що це лише додатково підтверджує нашу тезу про необхідність адекватної синхронізації на основі розроблення національного Green Deal-Україна. Справді, втілення таких амбіційних проєктів, запланованих у ЄС (бюджет на екологізацію за різними оцінками становить близько 3 трильйони євро), Китаї (3,4 трлн. юанів на Нову зелену інфраструктуру Китаю), США (широко рекламував передвиборний план Байдена спрямувати 2 трильйони доларів на Green New Deal), Південній Кореї (142,62 млрд. доларів США), для України наразі є абсолютно недосяжним. Однак це не може стати політичним виправданням подальшої бездіяльності щодо здійснення посилюючого внеску у спільну справу протидії кліматичним змінам. Економічний розрив між державами, наявність власних «больових точок» і специфічних точок зростання у кожній країні – усі ці аспекти доводять необхідність прийняття не єдиного, універсального Green Deal, а потрібну кількість його варіацій, поєднаних єдиною концептуальною метою – стабілізацією клімату на планеті. Цю думку ілюструє й аналіз наявних еколого-кліматичних стратегій, які мають власні специфічні риси.

Наприклад, у Південній Кореї Зелений новий курс – один із двох складників «нового курсу» (Digital New Deal та Green New Deal). Значну вагу має соціальний складник відповідної стратегії, адже корейський «Новий курс» установив короткотермінову мету створити 340 000 робочих місць протягом двох років для стимулювання виробництва на 49 трлн. KRW і зменшення соціальних витрат на 40 трлн. KRW [25]. Для залучення до екологізаційних змін широких верств суспільства, яке у своїй більшості завжди консервативне та остерегається значних змін звичного укладу життя, соціальні перспективи знаходять своє місце і в інших стратегіях. Наприклад, в американському варіанті Green New Deal пропонується «створити мільйони робочих місць із високими зарплатами у Сполучених Штатах» за допомогою низки національних програм, зокрема «здійснення державних інвестицій у дослідження і розроблення нових технологій та галузей промисловості із чистою та відновлюваною енергією». Тобто однією з основних відмінностей Green Deal від попередніх політичних заходів є те, що він не лише реагує на кліматичну кризу, але намагається викоринити соціальну нерівність і бідність [25]. Соціального забарвлення (щоправда дещо іншого характеру) отримав екологізаційний рух і в Канаді. У травні 2019 року коаліція представників громадянського

суспільства – науковців, представників профспілок, корінних народів та молоді – започаткувала в Канаді Пакт про зелений новий договір (Pact Green New Deal) [6, с. 1]. Тобто Канада продемонструвала народження національного Green Deal «знизу догори», внаслідок чого екологічна стратегія стала запитом активного суспільства, а не продуктом політики уряду. Проте водночас Канада має власні внутрішні суперечності соціального характеру, зокрема відчутний супротив працівників традиційної енергетики, побудованої на видобуванні нафтових пісків.

Для всебічного аналізу такого амбітного проєкту, як Green Deal, слід указати, що у нього є досить серйозна критика. Наприклад, в авторитетному виданні Nature опубліковано результати дослідження, відповідно до якого продемонстровано зворотній бік європейської екологічної політики. Науковці вважають, що держави-члени ЄС передають екологічну шкоду іншим країнам, беручи кредит на зелену політику вдома. Наприклад, між 1990 і 2014 роками європейські ліси розширилися на 9%, тобто на площу, приблизно еквівалентну розміру Греції (13 млн. га), проте в іншому місці близько 11 млн. га лісів вирували для вирощування врожаю, спожитого в межах ЄС. Три чверті цієї вирубки лісів були пов'язані з виробництвом олійних культур у Бразилії та Індонезії – регіонах із неперевершеним біорізноманіттям, де сконцентровані найбільші у світі поглиначі вуглецю, що має вирішальне значення для пом'якшення змін клімату [26, с. 671].

Існують інші дослідження, які критично аналізують європейський Green Deal, указуючи на деякі його недоліки, наприклад, у ньому відсутнє бачення справедливої вуглецевої економіки Європи; наявні ресурси недостатні для досягнення заявлених цілей, а інструменти впровадження обмежені [27]. Крім того, деякі науковці вважають, що пандемія коронавірусу здатна завадити повноцінному втіленню Green Deal [28; 29].

Отже, як сама концепція Green Deal, так і її конкретне європейське втілення знаходять як своїх прихильників, так і критиків. Для України це має стати додатковим аргументом необхідності розроблення власного екологізаційного проєкту на ідейній основі Green Deal. Аналіз зарубіжної практики і доктрини вказує, що, оскільки концепція Green Deal знаходиться на етапі динамічного розвитку та переживає своє становлення, жодних однозначних, перевічених, універсальних правових механізмів ще не напрацьовано – кожна країна наразі вишукує оптимальні правові рішення, виходячи зі своїх національних умов. Надзвичайно важливо визначитись із тим, яким чином відповідні ідеї втілити у вітчизняному законодавстві. Однак ми переконані, що будь-яким політичним і правовим зобов'язанням України із приводу Green Deal має передувати повноцінна ґрунтовна та незалежна підготовка,

зокрема у напрямі проведення належних економічних розрахунків. Стосовно цього питання слід зазначити, що у зарубіжній доктрині, особливо американській, протягом останніх двох років розгорнулася широка дискусія, яку можна образно узагальнити: «хто платитиме за Green New Deal?». Це питання є надзвичайно важливим та актуальним не лише для США, воно є ключовим і для України. Вартість Green Deal зазвичай оцінюється у фінансовому вираженні внаслідок додавання прогнозованих витрат на різні програми; це призводить до висновку, що оплата екологізації вимагає значного підвищення податків. Однак новітні дослідження доводять, що адекватнішим є більш складний підхід, а саме: вартість Green Deal повинна вимірюватись у реальних ресурсах, а не у фінансових витратах [30]. До здійснення такого стратегічного підрахунку мають залучатися команди найкращих спеціалістів із різних сфер економіки. Лише після відповідної економічної підготовки має відбуватись активна нормотворча робота.

Висновки. За результатами проведеного дослідження можна зробити деякі висновки. По-перше, концепція Green Deal швидко стає світовим екологізаційним трендом, який передбачає докорінну зміну парадигми цивілізаційного розвитку. Україна не зможе уникнути цього процесу або лише імітувати залучення до нього. Окрім обов'язків перед світовою спільнотою, Україну до відповідних реальних дій підштовхуватимуть і конкретні держави, витрати на екологізацію яких змусять пильно слідкувати за аналогічними діями з боку України.

По-друге, концепцію Green Deal потрібно сприймати як ідейну основу, втілення загальної мети врятування планети від кліматичної катастрофи. Слід уникати спрощеного розуміння цієї концепції як певного універсального плану дій, завдань і показників, обов'язкових для абсолютно усіх країн, від Німеччини до Зімбабве. Насправді, ідея Green Deal, переломлюючись крізь призму кожної країни, набуває унікального вигляду, формує індивідуальний і найоптимальніший шлях кожної держави до загальнопланетарної мети.

По-третє, найсуттєвіший багатовекторний вплив на Україну здійснюватиме втілення європейського варіанту Green Deal. Задля того, щоб цей вплив був контрольованим, Україна має долучитися до процесу світової екологізації уже нині. В основу такого поступу має бути покладений принцип адекватної синхронізації, який передбачає під час складання вітчизняного Green Deal орієнтацію передусім на національні інтереси, можливості, проблеми і стартові умови з урахуванням (але не механічною транспозицією) європейських правових механізмів та організаційно-інституційних рішень у цій сфері.

По-четверте, підготовці Green Deal-Україна має передувати залучення широких кіл фахівців

із різних сфер науки, економіки, громадянського суспільства. Це є абсолютно необхідною передумовою, якщо відповідний проєкт матиме амбіцію стати реалістичною основою майбутньої трансформації нашої держави, а не перетвориться у кабінетне списування європейських програмних документів. На нашу думку, зважаючи на найвищий стратегічний пріоритет відповідного документу і його бажаний статус «екологічного мірила» всього національного законодавства, Green Deal-Україна має бути втілений на рівні закону.

Список використаних джерел:

1. D'Souza R. Green growth: Ideology, political economy and the alternatives. *Strategic Analysis*. 2017. Vol. 41. P. 204-206.
2. Sandberg M., Klockars K., Wilén K. Green growth or degrowth? Assessing the normative justifications for environmental sustainability and economic growth through critical social theory. *Journal of Cleaner Production*. 2018. Vol. 206. P. 133-141. DOI: 10.1016/j.jclepro.2018.09.175
3. Loiseau, E., Saikku L., Antikainen R., Droste N., Hansjürgens B., Pitkanen K., Leskinen P., Kuikman P., Thomsen M. Green economy and related concepts: An overview. *Journal of Cleaner Production*. 2016. Vol. 139. P. 361-371.
4. Ossewaarde M., Ossewaarde-Lowtoot R. The EU's Green Deal: A Third Alternative to Green Growth and Degrowth? *Sustainability*. 2020. Vol. 12. P. 9825. doi: 10.3390/su12239825
5. Bowen A., Frankhauser S. The green growth narrative: Paradigm shift or just spin? *Global Environmental Change*. 2011. Vol. 21. P. 1157-1159. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2011.07.007
6. MacArthur J. L., Hoicka C. E., Castleden H., Das R., Lieu J. Canada's Green New Deal: Forging the socio-political foundations of climate resilient infrastructure? *Energy Research & Social Science*. 2020. Vol. 65. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629620300190?via%3Dihub> (дата звернення: 10.02.2021 року)
7. Rosenbaum E. Green growth – Magic bullet or damp squib? *Sustainability*. 2017. Vol. 9. P. 1092. DOI: 10.3390/su9071092
8. Vazquez-Brust D., Smith A. M., Sarkis J. Managing the transition to critical green growth: The green growth state. *Futures*. 2014. Vol. 64. P. 38-50.
9. Bowen A., Hepburn C. Green growth: An assessment. *Oxford Review of Economic Policy*. 2014. Vol. 30, issue 3. P. 407-422. <https://doi.org/10.1093/oxrep/gru029>
10. Wanner T. The new «passive revolution» of the green economy and growth discourse: Maintaining the “sustainable development” of neoliberal capitalism. *New Political Economy*. 2015. Vol. 20. P. 21-41. DOI: 10.1080/13563467.2013.866081
11. Machin A. Changing the story? The discourse of ecological modernisation in the European Union. *Environmental Politics*. 2019. Vol. 28. P. 208-227. DOI: 10.1080/09644016.2019.1549780
12. Simionescu M., Pauna Carmen Beatrice, Diaconescu T. Renewable Energy and Economic Performance in the Context of the European Green Deal. *Energies*. 2020. Vol. 13. P. 6440. doi:10.3390/en13236440
13. Rowe J. K. The Green New Deal, Decolonization, and/as Ecocritique. *New Political Science*. 2020. Vol. 42, issue 4. P. 624-630.
14. Pilatowska M., Geise A., Wlodarczyk A. The Effect of Renewable and Nuclear Energy Consumption on Decoupling Economic Growth from CO2 Emissions in Spain. *Energies*. 2020. Vol. 13, issue 9.
15. Cox S. That green growth at the heart of the Green New Deal? It's malignant. *Counterpunch*. 2019. URL: <https://www.counterpunch.org/2019/01/17/that-green-growth-at-the-heart-of-the-green-new-deal-its-malignant/> (дата звернення: 12.02.2021 року)
16. Timothy W. L. A Green New Deal: Why Green, How New, and What is the Deal? *Critical Policy Studies*. 2009. Vol. 3, issue 1. P. 14-28.
17. European Commission. The European Green Deal. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf (дата звернення: 12.02.2021 року)
18. Şahin G., Yitgin B. Effects of the European Green Deal on Turkey's electricity market. *The Journal of Business, Economic and Management Research*. 2021. Vol. 4 (1). P. 40-58.
19. Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів: Закон України від 12.12.2019 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 22. Ст. 150.
20. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 932-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 99. С. 269. Ст. 3236.
21. Копиця Є. М. Екологічне нормування у сфері зміни клімату в контексті імплементації Європейського зеленого курсу в Україні. *Збірник наукових праць ЛОГОΣ*. 2020. P. 48-50. URL: <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/logos/article/view/6061> (дата звернення: 10.02.2021 року)
22. Харитоновна Т. С., Григор'єва Х. А. Енергетична складова українського Green Deal: аналіз правових передумов. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2.
23. Zlaugotne V., Ievina L., Azis R., Baranenko D., Blumberga D. GHG Performance Evaluation in Green Deal Context. *Environmental and Climate Technologies*. 2020. Vol. 24, issue 1. P. 431-441.
24. Slatin C. Workers in the Twenty-First Century: Green New Deal or More of the Same? *New Solutions-A Journal Of Environmental And Occupational Health Policy*. 2020. Vol. 29, issue 4. P. 484-486.
25. Jae-Hyup L., Jisuk W. Green New Deal Policy of South Korea: Policy Innovation for a Sustainability Transition. *Sustainability*. 2020. Vol. 12. doi:10.3390/su122310191
26. Fuchs R., Brown C., Rounsevell M. Europe's Green Deal offshores environmental damage to other nations. *Nature*. 2020. Vol. 586. P. 671-674.

27. Pianta M., Lucchese M. Rethinking the European Green Deal An Industrial Policy for a Just Transition in Europe. *Review Of Radical Political Economics*. 2020. Vol. 52, issue 4. P. 633-641.
28. De Gatta Sanchez, Fernandez D. The ambitious Green European Pact (European Green Deal). *Actualidad Juridica Ambiental*. 2020. Vol. 101. P. 78-109.
29. Martin Pascual E. The European Green Deal: a possible green exit from the COVID-19 crisis? *Revista General De Derecho Europeo*. 2020. Vol. 51.
30. Nersisyan Y., Wray R. L. Can we afford the Green New Deal? *Journal Of Post Keynesian Economics*. 2020. DOI: 10.1080/01603477.2020.1835499

УДК 349

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.5>

Закаль О.О.,

аспірантка кафедри аграрного, земельного та екологічного права
імені В.З. Янчука

Національного університету біоресурсів та природокористування України

ORCID: 0000-0003-4231-1299

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ БОРОТЬБИ ЗІ ЗМІНОЮ КЛІМАТУ ТА МІСЦЕ В НИХ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

INTERNATIONAL LEGAL MECHANISMS FORMING POLICY AGAINST CLIMATE CHANGE AND THE PLACE OF PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Наукова стаття присвячена аналізу та синтезу міжнародної правової доктрини у формуванні політики боротьби зі зміною клімату як на транснаціональному рівні, так і на локальному. У публікації проаналізовано положення Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, Кіотського протоколу та положень Паризької угоди та інші.

У статті розглянуто досвід Європейського Союзу у боротьбі зі змінами клімату та описано досвід країн-членів ЄС щодо ефективного вирішення цієї проблеми. Встановлено необхідність імплементації досвіду іноземних держав у національне законодавство України задля досягнення більш амбітних цілей у боротьбі зі зміною клімату. Визначено місце судового прецеденту та його вплив на формування кліматоохоронної політики держав та досягнення ними якісних показників у зменшенні викидів парникових газів у атмосферне повітря.

Досліджено вплив кліматичних змін на процеси, що відбуваються навколо навколишнього природного середовища, та їх вплив на міграцію населення, харчову безпеку, економіку та сталий розвиток держав тощо.

Визначено причинно-наслідковий зв'язок між кількістю екологічних катастроф, зумовлених зміною клімату та фізичним і психічним здоров'ям населення та його правами, а також біорізноманіттям нашої планети. Тому метою цієї статті є аналіз теоретичних, практичних та законотворчих дій міжнародної спільноти, спрямованих на ефективну боротьбу зі зміною клімату, забезпечення сталого розвитку, стабільної економіки та належного захисту осіб, постраждалих від впливу екологічних катастроф, зумовлених зміною клімату.

У результаті узагальнення зібраних даних у статті встановлено, що наявна значна потреба у прояві міжнародної солідарності обміну у сфері: технологій, знань та ресурсів задля досягнення ефективніших показників та результатів у подоланні цієї глобальної кризи.

Ключові слова: зміна клімату, кліматичні права людини, міжнародна політика протидії клімату.

The scientific article is devoted to the analysis and synthesis of the international legal doctrine of law in the formation of policy of combating climate change, both at the transnational level and at the local level. The United Nations Framework Convention on Climate Changes, Kyoto Protocol, Paris Agreements etc. were analyzed in the publication.

The article was considered the experience of the European Union in the combating climate changes and described an experience of the country-members of the EU to effectively resolving that problem. It was established the need to implement experience of foreign countries into national legislation to achieve more ambitious goals in the fight against climate change. It was established the place of judicial precedent and its influence on the formation of the state climate protection policy and their achievement of quality indicators on the reduction of greenhouse gas into the air.

The research shows influence climate changes to process that take place around environment and its effect on population migration, food safety, economics etc. In addition to that, article was determined the causal relations between the numerous of the environmental disasters and the physical and mental health and human rights, as well as the increase in the biodiversity of the planet. That is why the purpose of this article is to analyze the theoretical and legislative actions of the international community aimed at effectively combating climate change, ensuring development, a stable economy, and the proper protection of people who were affected by environmental catastrophes caused by climate change.

As a result of data synthesis, article determined that there is a great necessary of international solidarity of exchanging in the field of: technology, knowledge and resources in order to achieve better results in the resolving this global crisis.

Key words: climate changes, climate human rights, international policy combating climate changes.

Постановка проблеми. Однією із найбільших транснаціональних проблем сьогодення є зміна клімату. Ця проблема є чи не основним питанням на порядку денному задля досягнення пріоритетних цілей сталого розвитку всіх держав світу, адже загроза настання кліматичних криз є чи не

найсерйознішою екологічною катастрофою сучасності.

Зміни клімату – це не лише процеси, що відбуваються навколо довкілля. Це питання, що містить вплив на міграцію населення, харчову безпеку, економіку та сталий розвиток держав по всьому світі.

Такі зміни у природному середовищі нерозривно пов'язані з правами людини. Антропогенний вплив на зміну клімату є першопричиною глобального потепління, що є основним важелем, що спричинює незліченні природні катаклізми, які впливають на фізичне та психологічне здоров'я населення планети, його благополуччя, життя та біологічне розмаїття.

Оцінка стану літератури. Проблема кліматичних змін стала предметом досліджень як національних, так і іноземних учених, а також фахівців різних галузей. З огляду на передові позиції Європейського Союзу у протидії змінам клімату лівова частина цих наукових праць присвячена саме їхній діяльності у цьому напрямі. Однак, незважаючи на величезний доробок у цій сфері, питання зміни клімату надалі залишається неповною мірою вивченим. Саме тому є гостра необхідність подальшого вивчення цього питання.

Мета – здійснення аналізу теоретичних та законодавчих дій міжнародної спільноти, спрямованих на ефективну боротьбу зі зміною клімату, забезпечення сталого розвитку, стабільної економіки та належного захисту осіб, постраждалих від впливу екологічних катастроф, спричинених кліматичними змінами.

Виклад основного матеріалу. Вітчизняна нормативно-правова база у сфері зміни клімату налічує у собі як національне, так і міжнародне законодавство. Відповідно до положень статті 9 Конституції України: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» [3]. Принагідно варто зазначити, що статтею 19 Закону України «Про міжнародні договори України» встановлено, що у разі якщо міжнародні договори, що набрали сили в установленому порядку в Україні, встановлюють інші правила, аніж ті, що передбачені у відповідному нормативно-правовому акті вітчизняного законодавства, то застосовуються правила міжнародного договору [5]. Звідси випливає, що норми міжнародного права, ратифіковані Україною, мають певну пріоритетність над національним законодавством України.

Одним із перших міжнародних документів у сфері зміни клімату була Рамкова конвенція ООН про зміну клімату 1992 р., яка поставила перед собою амбітну ціль протидії глобальному потеплінню шляхом зниження викиду парникових газів у атмосферне повітря та стабілізації таких викидів на рівні, належному для забезпечення безпечного життя на планеті [10].

Прийняття такого документа означало, що рада клопотала перед представниками інших держав щодо міжнародного співробітництва для імплементації Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату [10]. У зв'язку з цим 194 країни світу ратифікували Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату, а згодом і Кіотський протокол до

неї, що визначав кількісні зобов'язання щодо скорочення викидів парникових газів для економічно розвинутих держав та країн з перехідною економікою на період 2008–2020 рр. Однак сфера впливу держав, визначених у Кіотському протоколі, що припадала на загальнопланетарну кількість викидів парникових газів, становила лише 15% від таких. Тому після завершення дії такого документа світовою спільнотою переглянуто сферу поширення та механізми дії такого Протоколу та під час 21-ї конференції ООН з питань зміни клімату узгоджено новий документ, що прийде на заміну вищезазначеному, – Паризьку угоду.

Цим міжнародно-правовим документом закріплено необхідність держав у формуванні власної політики адаптації до зміни клімату, а також закріплення рівня зростання світової температури не вище 2°C (бажано 1,5°C). Окрім того, ключовим завданням, що ставить перед собою такий документ, є розробка та реалізація стратегії низьковуглецевого розвитку до 2050 р. та разом з тим, на відміну від Кіотського протоколу, кожна держава самостійно визначатиме національний внесок щодо світового рівня скорочення викидів парникових газів та добровільно зобов'язується виконувати покладені на неї завдання. Разом із тим скасовані будь-які санкції, що раніше покладались на держав за порушення виконання умов, та не врегульовано питання міждержавної торгівлі квотами на викид парникових газів. Положеннями Паризької угоди передбачено, що країни самостійно за рахунок ринкових механізмів зможуть досягати цілей. Водночас угодою передбачено надання підтримки країнам, що розвиваються. Ключовим аспектом такої угоди є те, що держави самостійно взяли на себе відповідальність у боротьбі зі зміною клімату, а тому і презентували власні Національно визначені внески, у яких і визначено ті цілі, які держави ставлять перед собою у виконанні такої домовленості. Разом із тим уряди держав-учасниць розробляють власні Національні стратегії та будують самостійну політику у протидії кліматичним змінам відповідно до положень Паризької угоди [1].

Лідруючі позиції у реалізації заходів з боротьби зі зміною клімату серед світової спільноти займає Європейський Союз. Одним із перших кроків якого було прийняття рішення Засідання Європейської ради з енергетики та навколишнього середовища від 29.10.1990, яким рекомендовано країнам-учасникам стабілізувати шкідливі викиди у атмосферне повітря до 2000 року на рівні, що був закріплений у 1990 році. Згодом було розроблено та прийнято Стратегію Співтовариства щодо обмежень викидів діоксиду вуглецю та збільшення енергоефективності. Цей документ мав на меті скорочення викидів у атмосферу саме тих сфер промисловості, що є джерелами викидів парникових газів. Окрім того, документ першим вносив ініціативу щодо продажу квот

на викид парникових газів у атмосферу та створював відповідний ринок.

Варто зазначити, що прийняті рішення сприяли зниженню споживання вугілля та збільшенню використання природного газу, а з ним і розвитку відновлювальної енергетики. Станом на тепер Європейський Союз вирішив, що політика протидії зміни клімату не містить часових рамок, а постійно розвивається внаслідок впливу нових викликів, які випадають на суспільство. У зв'язку із цим було розроблено Дорожню карту переходу до низьковуглецевої економіки на період 2031–2050 рр., яка передусім націлена на скорочення викидів парникових газів [7].

Усі візійні документи спрямовані на протидію зміни клімату та націлені на виконання прийнятих ЄС зобов'язань за Кіотським протоколом та Паризькою угодою щодо скорочення викиду парникових газів на своїй території. Опрацювавши низку документів ЄС у сфері клімату, можна дійти висновку, що політика у цій галузі розділяється на два напрями, а саме адаптація до змін клімату та зменшення викидів парникових газів.

Зважаючи на велетенський доробок, рекомендації, стратегії та інші документи, саме Європейський Союз визначає основним принципом у боротьбі зі зміною клімату те, що: «Кожна держава як свідомий член світової спільноти зобов'язана розпочати власну кліматоохоронну політику, що насамперед ставить перед нею зобов'язання напрацювання належної нормативно-правової бази задля недопущення падіння економіки, дотримання прав та свобод громадян і забезпечення сталого розвитку». Таким чином, Європейським Союзом закладено фундамент політики у сфері глобальної зміни клімату, однак обов'язок деталізації та впровадження регіональної політики боротьби покладається на країн-учасниць [9].

Чудовим прикладом у цій ефективній боротьбі слугує Федеративна Республіка Німеччина, яка як член Європейського Союзу займає передові позиції у реалізації основних стратегічних цілей у налагодженні екологічної безпеки та боротьбі зі зміною клімату. Саме цією державою розроблено та впроваджено низку результативних механізмів стратегічного планування у напрямі кліматичних змін. Звертаємо увагу, що саме ті стратегічно важливі рішення, що прийняті як на федеративному рівні, так і на локальному, мають ефективний результат поставлених Стратегією цілей, саме завдяки яким і сформовано якісний екоменеджмент держави.

Федеративний уряд Республіки Німеччина схвалив «Німецьку стратегію з адаптації до зміни клімату», основним завданням якої є створення ефективного механізму протидії тим небезпечним явищам, що можливі внаслідок зміни клімату. Цей документ націлений на мінімізацію вразливості держави до таких незворотних процесів, як зміна

клімату, та адаптація до таких явищ, що дасть можливість пристосування економіки держави та наукового, бізнесового та громадського сектору [8].

Разом із тим для впровадження такого документа урядом розроблено та прийнято «План дій з адаптації німецької Стратегії» (далі – План). В його основі закладений комплексний підхід, який дасть можливість взаємної кооперації всіх секторів економіки задля реалізації спільних цілей, визначених Стратегією.

План визначає механізми, способи та засоби і конкретні напрями, що встановлені в урядовій Стратегії з адаптації. Разом із тим такий План закріплює чіткі кроки, що мають вжитись державою на найближчі роки, що прямо чи опосередковано пов'язано з вектором, у якому рухається країна, та політикою у ній. Цей документ демонструє чотири основні напрями, у яких рухається Федеративна Республіка Німеччина у боротьбі із зміною клімату, а саме:

- інформування, що включає у себе напрацювання чіткої бази знань, розширення наукових досліджень у цій галузі, напрацювання діалогу між учасниками та інформування населення, а також просвітницьку роботу;

- політика, що включає у себе розробку та прийняття чітких рамок для всіх учасників, затвердження стандартизації, розробку нормативного регулювання таких процесів та розробку регіональних програм стимулювання населення та бізнесу до участі;

- система оцінки будівництва та розвитку інфраструктури у відповідності до Положень Стратегії з адаптації, що включає у себе створення конкретних заходів контролю зі сторони уряду щодо земельних, містобудівних, транспортних та інших питань;

- відповідальність, що включає у себе виконання міжнародних зобов'язань, взятих на себе державою, кооперацію з іноземними державами в межах міжнародної ініціативи боротьби зі зміною клімату.

Стратегічно важливим є той факт, що урядом Німеччини в рамках Стратегії та Плану не лише напрацьовано візійний документ розвитку подій та протидії таким, але і налагоджено процес комунікації з відповідними суб'єктами на всіх рівнях, що дає можливість зробити висновки, що напрацьований План дозволить не лише сповільнити пагубний економічний та соціальний ефект, але і дасть можливість розробки нових інструментів оцінювання якості політики держави.

План дій має періодично переглядатися та оновлюватися, відповідно мають бути розроблені показники дій оцінки прогресу. До цього процесу повинні бути залучені всі федеральні міністерства і землі. Цей процес нині триває [6].

Інституційною основою імплементації «Німецької Стратегії адаптації до зміни клімату» та реалізації Плану є налагоджена кооперація між державними

та недержавними організаціями, такими як: Федеральне міністерство з навколишнього середовища, охорони природи та безпеки ядерних реакторів, Федеральне агентство з охорони довкілля, Німецька Національна метеорологічна служба, Федеральний інститут гідрології, федерального морського судноплавства і гідрографії, Федеральний інститут гідротехніки, Центр компетенції з кліматичних впливів і адаптації федерального агентства з навколишнього середовища КОМПАСС, Сервісний Кліматичний центр. Така співпраця допомагає здійснювати постійний збір кліматичних даних, формування концептуальних позицій щодо подальшого розвитку та напрацювання і впровадження адаптаційної політики.

Проаналізувавши документи, схвалені Європейським Союзом у боротьбі зі зміною клімату та досвід Федеративної Республіки Німеччина як члена Союзу, можна дійти висновку, що в ЄС на цей момент уже створено чіткий та результативний комплекс теоретичних, законодавчих дій, що дає їм можливість ефективно боротися зі зміною клімату, забезпечувати сталий розвиток, ефективну економіку та формувати політику безпечної для життя та здоров'я демократичного суспільства.

Поруч із розвитком міжнародно-правової доктрини у боротьбі зі зміною клімату чільне місце посідає також судовий прецедент, механізм дії якого носить рушійний характер у формуванні усталеної судової практики. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04 листопада 1950 року говорить, що рішення, прийняті Європейським судом з прав людини, є обов'язковими для держав, стороною яких вона є [2]. Окрім того, Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» передбачено, що суди України під час розгляду справ застосовують Конвенцію та практику Європейського суду з прав людини як джерело права. Зазначені вище положення дають підстави говорити про місце судового прецеденту як джерела права та можливості застосування його положень у здійсненні правосуддя в державі.

Разом із тим можливість судового захисту порушених прав людини у зв'язку із кліматичними змінами є чи не найважливішим механізмом для стикування урядів держав до дій.

Внаслідок трансформацій, що відбуваються у суспільстві та пов'язані зі зміною клімату, дедалі більше з'являється судових прецедентів у цій галузі. Згідно із Глобальним звітом ООН про спори щодо зміни клімату, станом на 2017 рік у 24 країнах світу було зареєстровано 884 судові провадження, предметом розгляду яких є вплив зміни клімату на права людей, однак станом на 2020 рік тенденція значно змінилась, а саме у 38 країнах світу зареєстровано 1550 судових проваджень, що неодмінно позитивно

впливає на формування якісної світової політики. Пропонуємо розглянути такі приклади: Ургенда проти уряду Нідерландів. Подання такої позовної заяви ініціативними громадянами держави було обгрунтовано тим, що у зв'язку зі зміною клімату та просіданням ґрунтів підвищується рівень моря, випадає дедалі більше опадів. Тому значні території держави просідають внаслідок багатокілової практики осушення вод та меліорації ґрунтів, що безумовно створює загрозу громадянам держави. На думку позивачів, дії, що вживаються зі сторони уряду, лише сприяють такій ситуації, адже такі дії ставлять перед собою не надто амбітні цілі скорочення викидів парникових газів на рівні 14–17% порівняно із 1990 р.

У результаті розгляду спору суд постановив історичне рішення, яким визнав заходи, вжиті зі сторони уряду, недостатніми у боротьбі зі зміною клімату та такими, що порушують положення Європейської конвенції з прав людини, яка встановлює обов'язок перед державами вживати належних заходів у боротьбі зі зміною клімату. Також постановив, що керівництвом держави було порушено «стандарт належного піклування про своїх громадян» та зобов'язав забезпечити достатній рівень скорочення викидів парникових газів на рівні щонайменше 25% у 2020 р. порівняно із 1990 р. На виконання такого рішення суду урядом було досягнуто скорочення рівня викидів парникових газів на 24,5% у 2020 р. порівняно із 1990 р.

Ще одним не менш цікавим прикладом слугує справа друзів довкілля Ірландії проти ірландського уряду. Звернення до суду громадської організації «Друзі довкілля Ірландії» обгрунтована тим, що державою провадиться надто слабка кліматоохоронна політика та, незважаючи на невеликі розміри держави, вноситься чималий вклад у загальні викиди парникових газів у Європі. Ірландія не досягла основних цілей щодо скорочення викидів парникових газів.

У результаті судового розгляду суд дійшов висновку, що прийнятий Національний план пом'якшення зміни клімату, прийнятий урядом держави у 2017 р., був неналежно деталізований та не визначав достатньої кількості механізмів реалізації поставлених цілей. Основна вимога позивачів – зобов'язати уряд держави скоротити кількість викидів парникових газів та зобов'язати підготувати новий план, що відповідатиме постанові уряду Ірландії 2015 р. «Про кліматичні дії та низьковуглецевий розвиток», Конституції Ірландії та Європейській конвенції про захист прав людини. Рішенням суду було постановлено зобов'язати уряд розробити та затвердити новий документ, що конкретизуватиме кліматичні цілі, що будуть досягнуті до 2050 р.

Також одним із важливих судових спорів у формуванні кліматичних судових прецедентів є справа

мешканця республіки Кірібаті проти Нової Зеландії. Мешканець цієї держави звернувся до суду з вимогою заборонити його депортацію на батьківщину. Такий позов обґрунтовано тим, що незворотні кліматичні процеси, що відбуваються із рівнем світового океану, становлять ризик для його життя. Незважаючи на те, що Верховний суд Нової Зеландії відхилив його клопотання про надання йому притулку як кліматичному біженцю та його позов, справа була передана на розгляд до Комітету ООН з прав людини, який постановив, що держави не можуть депортувати людей, що стикнулись із кліматичними кризами, що загрожують їхньому праву на життя, та закликав держави нести відповідальність за переміщених внаслідок зміни клімату осіб. Таке рішення, прийняте Комітетом ООН з прав людини, змушує світову спільноту переглянути національне та міжнародне законодавство та ввести такі нові поняття, як «кліматичний біженець» та «кліматичний мігрант» [4].

Зважаючи на зазначені вище судові прецеденти, можна дійти висновку, що суспільство вкрай занепокоєне питанням зміни клімату, а їх звернення до судової інституції зумовлене неналежною та поміркованою політикою держав у протидії кліматичним кризам. Тому з урахуванням гостроти порушених питань суди виступають «нормотворцями» та вимагають від урядів своїх держав виконання їхніх рішень, ставлячи перед ними зобов'язання формування абсолютно нових, прозорих та чітких планів дій, напрацювання та схвалення нормативно-правових актів як превентивного характеру кліматичним кризам, що носитимуть фідуціарний характер, ключовим принципом яких є те, що «людина, її права та гарантії є найвищою соціальною цінністю».

З огляду на вищевикладене варто зазначити, що Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та низка

інших документів ставлять перед державами чіткий ряд зобов'язань, ключовим з яких є гарантія створення ефективних правових механізмів захисту прав людини та громадянина від порушень. Кліматичні зміни та їх вплив, включаючи підвищення рівня води, екстремальні погодні умови та інші погодні катаклізми, вже завдали шкоди правам людини. Перед державами та громадами, що найбільш вразливі до зміни клімату, на порядку денному стоїть питання виживання. Насамперед постраждалі повинні мати доступ до значущих засобів захисту, в тому числі право на судові та інші механізми відшкодування шкоди. Держави повинні нести відповідальність за свій внесок у зміну клімату, насамперед за неефективну політику, за неможливість врегулювання кількості викидів в атмосферу підприємств, що перебувають під юрисдикцією такої держави, незалежно від місця здійснення таких викидів.

Зміна клімату – це пряма загроза з відповідними причинами та наслідками, що не містить кордонів. У зв'язку з цим саме це вимагає реакції, основою якої має слугувати міжнародна солідарність. Держави повинні ділитись ресурсами, знаннями та технологіями у сфері боротьби із загрозою, що виникла.

Як позитивний, так і негативний міжнародний досвід повинен стати взірцем для України. Саме тому є потреба у імplementації низки Директив ЄС, націлених на боротьбу зі зміною клімату, розробку та прийняття нормативно-правових актів, що регулювали би такі напрями, як: скорочення викидів парникових газів, переробка вичерпаного палива, вирубка лісів, розвиток відновлювальних джерел енергетики, екологізація сільського господарства та захист прав громадян, чії права були порушені внаслідок настання екологічних катастроф, спричинених зміною клімату, задля формування дієвої кліматоохоронної політики та належного захисту прав громадян.

Список використаних джерел:

1. Дубовіч І.А. Теоретико-методологічні та практичні еколого-економічні й правові засади розв'язання глобальних проблем зі зміни клімату. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Міжнародні економічні відносини та світове господарство»*. Ужгород. 2016. Вип. 8. Ч. 1. С. 67–70.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Ратиф. Законом України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. 1997. № 40, ст. 263.
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Офіційний текст. Київ : КМ, 2013. 141 с.
4. Найгучніші судові справи зі зміни клімату. URL: <https://ecoaction.org.ua/klimatychni-sudovi-spravy.html?amp> (дата звернення: 15.05.2021).
5. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 № 1906/IV-ВР. Київ : Парламентське видавництво, 2004. Ст. 540.
6. Adaptation Action Plan of the German Strategy for Adaptation to Climate Change. URL: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aktionsplan_anpassung_klimawandel_en_bf.pdf.
7. Communication of long-term strategies. United Nations. URL: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies>.
8. German Strategy for Adaptation to Climate Change. URL: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmuimport/files/english/pdf/application/pdf/das_gesamt_en_bf.pdf.

9. IPCC Report: 'severe and pervasive' impacts of climate change will be felt everywhere. UN and climate change. 2014. URL: <http://www.un.org/climatechange/blog/2014/03/ipcc-report-severe-and-pervasive-impacts-of-climate-change-will-be-felt-everywhere/>.

10. Kyoto Protokol to the United Nations framework convention on Climate change. United Nations. 1998. URL: http://ec.europa.eu/clima/policies/forests/docs/kpeng_en.pdf.

УДК 352.078:502.13-049.5

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.6>

Камардіна Ю. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету
ORCID: 0000-0002-2295-5559

Ковейно Ю. В.,

аспірантка кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету
ORCID: 0000-0002-0575-4691

ПРАВОВІ ОСНОВИ УЧАСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

LEGAL BASIS OF PARTICIPATION OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY

У статті проаналізовано як теоретичні проблеми, так і чинну нормативно-правову базу, яка регулює участь органів місцевого самоврядування у забезпеченні екологічної безпеки. Уточнено поняття «повноваження органів місцевого самоврядування у галузі забезпечення екологічної безпеки», під яким слід розуміти насамперед сукупність прав, обов'язків і відповідальності, закріплених законодавством України, які забезпечують збереження сприятливого стану навколишнього середовища і відповідають життєво важливим інтересам населення територіальної громади.

У статті систематизовано повноваження органів місцевого самоврядування у забезпеченні екологічної безпеки. Акцентовано увагу на тому, що з погляду на ефективне управління навколишнім природним середовищем і раціональне використання природних ресурсів система екологічної безпеки території повинна мати такий багаторівневий характер: держава – регіон – (область, район) – територіальна громада (село, селище, місто) – природокористувач (джерело негативного впливу на навколишнє середовище).

Доведено, що забезпечення екологічної безпеки як предмет діяльності органів місцевого самоврядування є комплексом заходів, спрямованим на запобігання загрози нанесення шкоди навколишньому середовищу і, тим самим, усунення заповідання шкоди людині внаслідок несприятливої зміни її стану, який здійснюється на місцевому рівні за рахунок місцевих бюджетних коштів, а також коштів державного бюджету.

На підставі дослідження зроблено висновок, що забезпечення екологічної безпеки здійснюється як на державному, так і на регіональному рівні, а також на рівні місцевого самоврядування, проте обсяг і зміст цієї діяльності повинні мати відчутні відмінності. Обґрунтовано, що на державному рівні екологічну безпеку слід розглядати як складову частину національної безпеки, відповідно, її забезпечення потрібно відносити до виключного відання України. На регіональному рівні питання про забезпечення екологічної безпеки доцільно розглядати щодо окремих видів діяльності; на місцевому рівні – щодо території відповідної територіальної громади та певних екологічно небезпечних об'єктів.

Ключові слова: екологічна політика, регіональна екологічна політика, екологічна безпека, навколишнє середовище, органи місцевого самоврядування, повноваження органів місцевого самоврядування.

The article considers both theoretical problems and analyzes the current legal framework governing the participation of local governments in ensuring environmental safety. The concept of "powers of local governments in the field of environmental safety" is clarified, which should be understood, first of all, a set of rights, duties and responsibilities enshrined in Ukrainian legislation, which ensure the preservation of a favorable environment and meet the vital interests of the population communities.

The article systematizes the powers of local governments to ensure environmental safety. In addition, emphasis is placed on the fact that from the point of view of effective environmental management and rational use of natural resources, the system of ecological security of the territory should be multilevel: state – region – (region, district) – territorial community (village, town, city) – nature user (source of negative impact on the environment).

It is proved that ensuring environmental safety as a subject of activity of local governments is a set of measures aimed at eliminating the threat of harm to the environment and, thus, eliminating harm to humans as a result of adverse changes in its state, which is carried out at the local level by local budgets, funds, as well as state budget funds.

Based on the study, it was concluded that environmental safety is carried out at both the state and regional levels, as well as at the level of local self-government, but the scope and content of this activity should be significantly different. It is substantiated that at the state level, environmental security should be considered as an integral part of national security,

respectively, its provision should be attributed to the exclusive jurisdiction of Ukraine. At the regional level, the issue of environmental safety should be considered in relation to certain activities; at the local level – in relation to the territory of the respective territorial community and certain ecologically dangerous objects.

Key words: *ecological policy, regional ecological policy, ecological safety, environment, local self-government bodies, powers of local self-government bodies.*

Актуальність дослідження. Забезпечення екологічної безпеки відповідно до ст. 16 Конституції України [1] є одним із найважливіших обов'язків української держави. Окрім того, у Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року окреслено нагальні проблеми сучасності щодо стану довкілля, зокрема питання регіональної екологічної політики [2]. Указаним актом закріплено основні засади інтеграції національних планів дій у регіональні програми соціально-економічного розвитку із подальшою деталізацією планів щодо охорони довкілля, причому йдеться саме про місцеві плани дій із охорони довкілля, розроблені на рівні відповідних територіальних громад. Однак донині вирішення питань про створення єдиної системи екологічної безпеки в Україні як невід'ємного елемента сталого розвитку держави і державної безпеки загалом продовжує залишатися на стадіях наукових досліджень та обговорень на різних рівнях.

Пошук найефективніших шляхів і методів здійснення екологічної політики, зокрема на місцях, потребує всебічного комплексного теоретичного осмислення проблем нормативно-правового закріплення і реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у галузі забезпечення екологічної безпеки, оскільки місцеве самоврядування є найбільш близьким до населення, найдоступнішим для його безпосереднього контролю рівнем влади, на якому найкраще проглядаються найефективніші напрямки вирішення екологічних проблем. Окрім того, донині не знайшло широкого поширення вивчення досвіду органів місцевого самоврядування із забезпечення екологічної безпеки, який урахує територіальні особливості у цій сфері. Саме тому із широкого кола проблем, пов'язаних із реалізацією екологічної політики на місцевому рівні, для дослідження було обрано питання, які відображають роль органів місцевого самоврядування у галузі забезпечення екологічної безпеки.

Актуальність зумовлена також здійснюваною нині реформою місцевого самоврядування, оновленням законодавства у сфері місцевого самоврядування, конкретизацією повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема у сфері забезпечення екологічної безпеки. Стан розробленості наукових питань, пов'язаних із правовим регулюванням діяльності органів місцевого самоврядування у галузі забезпечення екологічної безпеки, не може не відбиватися на якості правової основи діяльності місцевого самоврядування в цій сфері.

Стан наукового дослідження проблеми. Окремі питання діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення екологічної безпеки досліджували такі науковці, як Ю. М. Кириченко [3], М. М. Сірант [4], М. М. Сливка [5] та інші. Водночас відсутні спеціальні дослідження із цих питань, які враховують специфічну роль і функції органів місцевого самоврядування із забезпечення екологічної безпеки, їхнє регулювання на сучасному етапі розвитку держави і суспільства. Зазначені питання потребують доопрацювання.

Зазначене вище вказує на актуальність обраної теми дослідження, **метою** якого є уточнення і систематизація повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення екологічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. В умовах переходу України до сталого соціально-економічного розвитку особливо актуальними стають питання підвищення ефективності державного впливу на різні сфери суспільного життя. Необхідним чинником сталого розвитку держави є наявність розвиненого місцевого самоврядування, ефективність діяльності якого прямо залежить від розуміння його ролі під час державного будівництва. Майбутнє місцевого самоврядування – одне із принципових питань розвитку української державності. Без спроможних територіальних громад не може бути сильної української держави.

Водночас, незважаючи на розуміння того, що місцеве самоврядування є однією з основ демократичної правової держави, воно продовжує залишатися предметом обговорення в умовах муніципальної реформи [6]. За такої умови найбільш дискусійними є питання про організацію і функціонування органів місцевого самоврядування, а також питання про взаємодію державних органів і органів місцевого самоврядування, розподіл повноважень між ними у різних сферах суспільних відносин, зокрема у галузі забезпечення екологічної безпеки.

Для України в останні десятиліття характерним є колосальний рівень забруднення навколишнього середовища, його виснаження і руйнування внаслідок впливу швидкості розвитку виробництва, збільшення міської агломерації, зростання утворюваних відходів, господарської та іншої діяльності, що супроводжується наростанням проблеми екологічної безпеки. Нині в Україні проблеми, пов'язані з екологією, гостро стоять на порядку денному. Однією із найважливіших проблем у цій сфері є недосконалість вітчизняного законодавства, яке регулює суспільні відносини у галузі забезпечення екологічної безпеки. Зокрема йдеться про вдосконалення

джерел правового регулювання екологічної безпеки, серед яких важливе місце посідають також акти місцевого значення [7]. Недосконалість вітчизняного законодавства, залишковий принцип фінансування екологічних заходів, бездіяльність структур публічної влади різних рівнів у сфері охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки ще більше погіршують стан справ.

З огляду на вищезазначені тенденції можна констатувати, що питання, пов'язані із забезпеченням екологічної безпеки території, слід розглядати не відокремлено, а як елемент більш складної багаторівневої комплексної системи. Очевидно, що з погляду на ефективне управління охороною навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів система екологічної безпеки території повинна мати багаторівневий характер: держава – регіон – (область, район) – територіальна громада (село, селище, місто) – природокористувач (джерело негативного впливу на навколишнє середовище). Отже, найефективніша робота системи екологічної безпеки, спрямована на зведення до мінімуму вищезазначеного рівня, можлива лише у разі чіткого розмежування обов'язків, повноважень і відповідальності між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Реальним виходом із ситуації, що склалася, є проведення єдиної державної екологічної політики, головною метою якої є забезпечення екологічно безпечного і сприятливого навколишнього середовища, високої якості життя і здоров'я населення. Водночас здійснення відповідних заходів на рівні місцевого самоврядування дозволить досягти максимального ефекту, оскільки саме через систему органів місцевого самоврядування здійснюється політика охорони навколишнього середовища, забезпечення екологічної безпеки, підтримка екологічного балансу.

Звісно, місцевий рівень підсистеми екологічної безпеки матиме переважно координуючі функції. Основною на цьому рівні стане діяльність із розроблення концептуальних основ екологічної безпеки, екологічної політики, природоохоронного законодавства, вироблення заходів щодо реалізації концепції сталого розвитку з урахуванням забезпечення екологічної безпеки, збір, аналіз та узагальнення екологічної інформації, підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності системи і вирішення інших стратегічних завдань у цьому напрямку.

Потрібно враховувати, що місцеве самоврядування посідає одне із провідних місць в єдиній системі управління, будучи водночас наймасовішою формою здійснення влади народом. Саме це багато в чому і визначає основні завдання і функції місцевого самоврядування у сфері забезпечення екологічної безпеки. З огляду на зазначені особливості місцевого самоврядування, а також на те, що місцеве самоврядування здійснюється на всій території України,

законодавство України має повноцінно регулювати його діяльність, наділяючи відповідними повноваженнями з метою забезпечення екологічної безпеки.

Отже, у забезпеченні екологічної безпеки і реалізації природоохоронного законодавства важливу роль покликані відігравати саме органи місцевого самоврядування як суб'єкти, наділені значною компетенцією у цій сфері. Значна частина повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення екологічної безпеки знайшла своє відображення у таких нормативно-правових актах: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], «Про охорону навколишнього природного середовища» [9], Земельний Кодекс України [10], Кодекс України про надра [11], Водний Кодекс України [12], Лісовий кодекс України [13] та інших.

Аналіз чинного законодавства надає можливість класифікувати повноваження органів місцевого самоврядування залежно від об'єкта забезпечення екологічної безпеки:

- повноваження щодо забезпечення екологічної безпеки територіальної громади загалом;
- повноваження щодо забезпечення екологічної безпеки окремих видів природних об'єктів, розташованих на території відповідної територіальної громади;
- повноваження щодо забезпечення екологічної безпеки під час здійснення діяльності на території обмеженого природокористування місцевого значення;
- повноваження щодо забезпечення екологічної безпеки під час здійснення різних видів діяльності на території відповідної територіальної громади.

Причому важливим моментом є те, що правовому регулюванню підлягають не тільки повноваження органів місцевого самоврядування у галузі забезпечення екологічної безпеки, але і їхня відповідальність, оскільки сукупність повноважень і відповідальності має розглядатися лише як єдиний комплекс. В іншому випадку відсутність балансу між повноваженнями і відповідальністю може призвести до великої кількості зловживань повноваженнями та інших порушень вимог екологічного законодавства.

Отже, «повноваження органів місцевого самоврядування у галузі забезпечення екологічної безпеки» слід трактувати передусім як сукупність прав, обов'язків і відповідальності, закріплених законодавством України, які забезпечують збереження сприятливого стану навколишнього середовища і відповідають життєво важливим інтересам населення територіальної громади.

Можна припустити, що у кожній конкретній територіальній громаді органи місцевого самоврядування матимуть власний набір екологічних повноважень, тому що самі територіальні громади, значно відрізняючись один від одного за низкою критеріїв (розміром території, чисельністю населення,

розвиненістю виробничої і соціальної інфраструктури тощо), об'єктивно мають різні можливості щодо вирішення екологічних завдань. Відповідно до цього можна стверджувати, що залежно від виду територіальної громади (село, селище, місто) вони наділяються повноваженнями у вирішенні певного кола питань місцевого значення в екологічній сфері.

Чітко визначені в законодавстві України повноваження органів місцевого самоврядування дозволяють встановити межі їхньої діяльності, межі відповідальності, звітності, підконтрольності, а також проаналізувати дії органів місцевого самоврядування щодо їх відповідності нормам права. Законодавство України повинно закріплювати загальні положення про повноваження органів місцевого самоврядування в галузі забезпечення екологічної безпеки, а головне завдання органів місцевого самоврядування полягає в тому, щоб, виходячи із регіональної специфіки і враховуючи природно-кліматичні, економічні, історичні, етнографічні та інші особливості, конкретизувати їх у локальних нормативно-правових актах та місцевих планах дій із охорони навколишнього природного середовища.

Виходячи зі змісту компетенції, якою наділені органи місцевого самоврядування, потрібно виділити такі основні завдання у сфері забезпечення екологічної безпеки:

- обґрунтування стратегічної концепції управління охороною навколишнього середовища територіальної громади, зокрема раціональне використання природних ресурсів;
- використання системи адміністративних заходів та економічних механізмів регулювання, що забезпечують досягнення стратегічних і тактичних цілей екологічного розвитку територіальної громади;
- організація ефективної системи екологічного моніторингу;
- формування системи економічного стимулювання і заохочення громадських і приватних ініціатив, спрямованих на поліпшення екологічної ситуації;
- організація екологічної освіти та освіти на всіх етапах навчання (від дошкільних установ до вищої школи), створення системи підвищення кваліфікації керівників і працівників підприємств, установ та організацій територіальної громади у галузі екологічної безпеки, охорони навколишнього середовища і поводження з відходами.

Слід також звернути увагу на те, що у більшості випадків і екологічні проблеми території, і пріоритети місцевої природоохоронної політики пов'язані з економічним розвитком, функціонуванням конкретних господарюючих суб'єктів, які забруднюють навколишнє середовище. Частими є ситуації, коли органи місцевого самоврядування, розраховуючи на поповнення доходів бюджету, погоджують розміщення, будівництво нових і розширення наявних

промислових підприємств, чим негативно впливають на навколишнє середовище. У свою чергу, керівники промислових та інших підприємств негативно сприймають обмеження та економічні санкції за порушення природоохоронних вимог, оскільки це призводить до скорочення обсягів виробництва і відповідного зниження прибутку. У цих випадках місцева влада, з одного боку, повинна жорстко вимагати дотримання екологічного законодавства на території відповідної територіальної громади, а з іншого боку – знаходити консенсус і забезпечувати у комплексі економічні та екологічні аспекти сталого розвитку територіальної громади. Ефективне вирішення екологічних проблем може досягатися тільки на основі узгодженої діяльності органів місцевого самоврядування з органами державного управління і нагляду, а також із суб'єктами господарської діяльності і відповідальності за дотримання природоохоронного законодавства і поліпшення екологічної ситуації на території відповідної територіальної громади.

Отже, з одного боку, органи місцевого самоврядування повинні дотримуватися у своїй господарській, управлінській та іншого роду діяльності вимог екологічного законодавства, а з іншого боку, вони виступають у цій сфері суб'єктами, наділеними правами регулювання, охорони, контролю та іншими владними повноваженнями. Водночас вони здійснюють у забезпеченні екологічної безпеки власні повноваження, а також окремі державні повноваження, делеговані їм державою.

У межах діяльності органів місцевого самоврядування щодо нормативно-правового регулювання проблем забезпечення екологічної безпеки на територіях відповідних територіальних громад нині першочерговими питаннями повинні виступати такі:

- активізація прийняття місцевих цільових програм із питань забезпечення екологічної безпеки;
- розроблення комплексних схем охорони навколишнього середовища, які враховують питання екологізації виробництва і муніципального господарства; перебазування і реформування екологічно небезпечних підприємств та організацій, розташованих на територіях відповідних територіальних громад;
- прийняття нормативно-правових актів щодо проведення громадських слухань стосовно планованої або здійснюваної на території відповідної територіальної громади господарської діяльності;
- розроблення механізмів фінансового забезпечення місцевих заходів щодо екологічної безпеки (наприклад, шляхом створення муніципальних цільових бюджетних екологічних фондів), а також економічного стимулювання підприємств, які здійснюють заходи щодо забезпечення екологічної безпеки (наприклад, шляхом введення пільгового кредитування позначених заходів).

Висновки. Забезпечення екологічної безпеки здійснюється як на державному, так і на регіональному рівні, а також на рівні місцевого самоврядування, однак обсяг і зміст цієї діяльності повинні мати відчутні відмінності. Зокрема, на державному рівні екологічну безпеку потрібно розглядати як складову частину національної безпеки та її забезпечення слід відносити до виключного відання Україною. На регіональному рівні питання про забезпечення екологічної безпеки доцільно розглядати стосовно окремих видів діяльності; на місцевому рівні – щодо території відповідної територіальної громади і певних екологічно небезпечних об'єктів.

Забезпечення екологічної безпеки як предмет діяльності органів місцевого самоврядування є комплексом

заходів, спрямованим на запобігання загрози нанесення шкоди навколишньому середовищу і, тим самим, усунення заповідання шкоди людині унаслідок несприятливої зміни його стану, який здійснюється на місцевому рівні за рахунок місцевих бюджетних коштів, а також коштів державного бюджету.

Отже, проблеми правового регулювання участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні екологічної безпеки зумовлені тим, що місцевий рівень є первинним рівнем (з урахуванням обласного і районного рівня) управління у галузі забезпечення екологічної безпеки, на якому відбувається пряма взаємодія із природокористувачами та водночас здійснюються потрібні проекти і конкретні заходи з метою підтримання належного стану навколишнього середовища.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр> (дата звернення: 20.07.2021).
2. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.01.2019 р. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#top>. (дата звернення: 20.07.2021).
3. Кириченко Ю.М. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №2. С. 226-229.
4. Сірант М.М. Адміністративно-правова характеристика діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів: дис. ... д-ра юрид. наук:12.00.07. Львів, 2021. 509 с.
5. Сливка М.М. Взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища (адміністративно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2018. 214 с.
6. Камардіна Ю.В. Муніципальна реформа в Україні та у державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук:12.00.02. Київ, 2020. 266 с.
7. Ковейно Ю.В., Дресвяннікова В.Д. Правове регулювання екологічної безпеки. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Випуск 2(27). С. 68-73.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 27.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.07.2021).
9. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>. (дата звернення: 20.07.2021).
10. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001р. № 2768-III. Дата оновлення: 06.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#top>. (дата звернення: 20.07.2021).
11. Кодекс України про надра: Закон України від 27.07.1994р. № 132/94-ВР. Дата оновлення: 16.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80#top>. (дата звернення: 20.07.2021).
12. Водний кодекс України: Закон України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР. Дата оновлення: 27.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#top>. (дата звернення: 20.07.2021).
13. Лісовий кодекс України: Закон України від 21.01.1994 р. № 3852-XII. Дата оновлення: 27.05.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#top>. (дата звернення: 20.07.2021).

УДК 349.6:347.965.42](477)

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.7>

Козмуляк К. А.,

кандидат юридичних наук, асистент кафедри публічного права

юридичного факультету

Чернівецького національного університету

імені Юрія Федьковича

ORCID: 0000-0002-4989-3669

МЕДІАЦІЯ ЯК СПОСІБ ВРЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ КОНФЛІКТІВ

MEDIATION AS A WAY TO RESOLVE THE ENVIRONMENTAL CONFLICTS

Метою цієї роботи є аналіз підстав виникнення і характеристика окремих елементів екологічних конфліктів, а також обґрунтування доцільності застосування медіації задля ефективного врегулювання таких конфліктів. У статті проаналізовано предмет, об'єкт і суб'єктний склад екологічних конфліктів. З'ясовано, що такі конфлікти можуть виникати як у публічно-правовій (у сфері стратегічного планування, розподілу і перерозподілу природних ресурсів, здійснення і захисту екологічних прав), так і у приватно-правовій площині (у сфері безпосереднього природокористування).

У статті обґрунтовано доцільність застосування медіації як одного із найбільш оптимальних методів врегулювання подібних конфліктів. Проаналізовано основні принципи медіації та названо критерії медіабельності екологічних конфліктів. Окремо визначено підстави, які перешкоджають застосуванню медіації у цій сфері: а) громадське здоров'я чи безпека вимагають негайного реагування; б) спір стосується питань національної безпеки; в) учасники конфлікту не визнають прав іншої сторони; г) сторона, яка оплачує послуги медіатора, наполягає на повному контролі за процесом; ґ) існують обґрунтовані побоювання того, що медіація може використовуватися недобросовісно з метою збору інформації або затягування вирішення спору; д) сторони мають принципові безкомпромисні позиції.

Сформульовано висновок про доцільність закріплення на нормативному рівні можливості проведення медіації для врегулювання екологічних конфліктів як у приватно-правовій, так і у публічно-правовій сферах. Визначено питання, котрі мають бути врегульованими задля ефективного запровадження медіації в українську правову систему: 1) інструменти стимулювання сторін до врегулювання спору мирним шляхом за допомогою медіації; 2) повноваження судді щодо оголошення перерви або зупинення провадження у справі з метою надання сторонам часу для звернення до медіатора та участі у процедурі медіації; 3) випадки, коли медіація може визнаватись обов'язковою; 4) строки проведення медіаційної процедури; 5) вимоги до медіаційної угоди за результатами врегулювання конфлікту.

Ключові слова: екологічний конфлікт, медіація, альтернативне вирішення спорів, критерії медіабельності.

The purpose of this article is to analyze the causes and to characterize some elements of environmental conflicts. The author's aim is to justify the use of mediation as an effective way to resolve such conflicts. The article analyzes the subject and the object of environmental conflicts. It has been founded that such conflicts can arise both in public cases (in the field of strategic planning, distribution and redistribution of natural resources, realizing and protection of environmental rights) and in the private cases (in the field of a natural resource management).

The article justifies the expediency of using mediation as one of the most optimal methods of resolving such conflicts. The basic principles of mediation are analyzed and the criteria of mediability of ecological conflicts are named. The reasons that prevent the use of mediation in this area are identified. They are: a) the public health or safety requires an immediate response; b) the dispute concerns national security issues; c) the party of the conflict does not recognize the rights of the other one; d) the party that pays for the mediation insists on full control over the process; e) there are well-founded fears that mediation may be used in fraudulent faith to gather information or delay the resolution of a dispute; e) the parties take a fundamentally uncompromising position.

The article concludes that it is reasonable to fix the possibility of conducting mediation for the environmental conflicts settlement both in a private and a public sphere at the normative level. The author identified the issues that should be resolved for the effective introduction of mediation in the Ukrainian legal system. They are: 1) the tools to encourage the parties to resolve the dispute through mediation; 2) the authority of the judge to adjourning or suspending the proceedings in order to give the parties time to contact the mediator and take part in the mediation; 3) the cases when mediation should be considered mandatory; 4) the duration of the mediation procedure; 5) the requirements to the mediation agreement based on the results of the conflict settlement.

Key words: environmental conflict, mediation, alternative dispute resolution, mediability.

В основу взаємодії людини і природи покладено реалізацію потреб та інтересів, які нерідко носять взаємовиключний характер: з одного боку – задоволення економічних потреб природокористувачів, а з іншого – потреб екологічних і спрямованих на забезпечення цілісності екосистеми, її охорони та відтворення природних ресурсів. Конфліктність виступає невід'ємним складником взаємодії людини із навколишнім природним середовищем.

Метою роботи є аналіз підстав виникнення і характеристика окремих елементів екологічних конфліктів, а також обґрунтування доцільності застосування медіації задля ефективного врегулювання таких конфліктів.

Екологічні конфлікти як різновид соціальних конфліктів виникають практично протягом усієї історії існування людства. Причини їх виникнення, структура і наслідки вже неодноразово ставали предметом дослідження представників різних наук. Поняття, предмет та ознаки екологічних конфліктів вивчали і науковці-правники, зокрема, О. Дубовик [1, с. 627-634], М. Петрушенко [2], В.Сабадаш [3], Є. Хлобистов [4] та інші.

Екологічні конфлікти за своєю сутністю є досить різноманітними. За сферою прояву вони можуть охоплювати як окремі домогосподарства, так і сягати регіональних, національних і глобальних масштабів. Більше того, конфлікт може одночасно мати точки перетину на всіх рівнях: виникаючи у місцевому контексті, поширюватися на національний і глобальний (міжнародний).

Інтенсивність екологічного конфлікту може також дуже різнитися: від невизначеності і розчарування членів громади через неналежне інформування про екологічно значущі рішення до протистоянь між зацікавленими сторонами за права на конкретні природні ресурси.

Предметом екологічного конфлікту є проблема володіння природним ресурсом (екологічною цінністю) та/або контролю над ним, що може принести певні вигоди (не обов'язково фінансові) одному або декільком суб'єктам. Відповідно, об'єктом екологічного конфлікту є природний ресурс чи екологічна цінність, які через певні обставини знаходяться на перетині інтересів різних соціальних або економічних груп, котрі прагнуть до володіння або контролю над ними [3, с. 56-57].

Як бачимо, об'єкт екологічного конфлікту є досить різноманітним. Це права на конкретні природні ресурси, питання розподілу та перерозподілу останніх між користувачами, дотримання вимог до раціонального природокористування, реалізація та захист екологічних прав, таких як право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право на екологічну інформацію, на участь у прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля тощо.

Суб'єктний склад таких конфліктів теж неоднорідний. У відносинах щодо екологічного планування та використання природних ресурсів активну участь беруть як суб'єкти владних повноважень, так і природокористувачі. До останніх можуть належати фізичні особи (мешканці відповідних регіонів), дрібні та великі землевласники або землекористувачі, малий бізнес та великі корпорації у таких галузях, як агробізнес, лісова і гірничодобувна промисловість, гідроенергетика тощо.

Із зазначеного вище ми можемо констатувати, що залежно від суб'єктно-об'єктного складу екологічні конфлікти виникають як у публічно-правовій (у сфері стратегічного планування, розподілу та перерозподілу природних ресурсів, реалізації та захисту екологічних прав), так і у приватно-правовій площині (у сфері безпосереднього природокористування).

Екологічні конфлікти нерідко характеризуються наявністю дисбалансу сил його сторін. Такий дисбаланс може виникати внаслідок протистояння публічних і приватних інтересів, формуватися на ґрунті фінансової нерівності або різних можливостей доступу до спеціальних знань. Зарубіжні автори серед причин нерівності називають навіть різний рівень освіченості учасників конфлікту.

Такі конфлікти можуть призводити до хаотичного та марнотратного використання людського потенціалу, виснаження самих природних ресурсів, на яких базуються засоби до існування, економіки і суспільства, а часом можуть призвести навіть до кровопролиття. Втім, поряд із негативним проявом у разі належного врегулювання екологічний конфлікт може ставати каталізатором позитивних соціальних змін [5, с. 3, 17].

Природним є те, що у випадках загострення конфлікту, потенційної чи явної небезпеки, шкоди власним інтересам сторони намагаються вирішити такий конфлікт. І саме у момент прийняття рішення про те, як позбутися негативного для себе становища, захистити себе, своє право, свою власність, особа обирає найефективніші, на її думку, способи вирішення конфлікту.

Прийнято вважати, що судовий захист екологічних прав є найбільш кваліфікованим та універсальним способом захисту. Проте, аналізуючи судову статистику і практику вирішення екологічних спорів, із такими висновками навряд чи можна погодитися. Зокрема, йдеться про тривалість судового розгляду, перевантаження судів, неоднозначне вирішення справ через відсутність єдиної практики розгляду таких спорів тощо. Водночас у світі, мабуть, не існує жодної держави, судова система якої могла б забезпечити ефективно вирішення всіх спорів до взаємного задоволення сторін [6, с. 46].

У більшості розвинених країн сторони, що конфліктують, дедалі частіше звертаються до

застосування відновних практик, таких як процедура медіації. Саме медіацію вважають найкращим вибором, якщо зацікавлені сторони бажають обговорити свої інтереси, але потребують підтримки для участі у роботі над взаємовигідним рішенням [7, с. 20].

Варто відзначити, що в Україні медіація загалом та у сфері екологічних правовідносин зокрема перебуває на стадії становлення та є відносно новим явищем. Водночас окремі наукові дослідження медіації як способу врегулювання конфліктів вже наявні. Медіацію як спосіб урегулювання конфліктів у сфері землекористування вивчали А. Арсенюк [8], Д. Бусу-йок [9], О. Настіна [10], Д. Федчишин [6] та інші. Особливості застосування медіації у вирішенні окремих видів екологічних спорів досліджували Т. Кисельова [11], С. Романко, Н. Кобецька [12].

Під медіацією розуміють неформалізовану, але чітко структуровану процедуру врегулювання спору за участі нейтрального посередника (медіатора), який підтримує сторони у досягненні ними взаємовигідного рішення. За своєю сутністю медіація забезпечує сторонам більш прийнятні результати, ніж судовий розгляд справи, де можливе лише загострення конфлікту.

До основних загальноприйнятих принципів, на яких базується медіація, відносять: добровільність участі у процедурі (сторони за власним бажанням можуть розпочати, припинити медіацію або продовжити її), конфіденційність (усе, що відбувається під час медіації, залишається у таємниці), рівність сторін. Ці принципи добре підходять для багатосторонніх і складних екологічних конфліктів.

Утім варто зазначити, що названі принципи не є чимось абсолютним і непорушним, трапляються ситуації, коли від якогось із них відступають. Типовими для екологічних конфліктів є випадки, коли одна зі сторін є «сильною», а інша – «слабкою». Відповідно, медіатор прагне змінити співвідношення сил на більш збалансоване, оскільки це є необхідною передумовою конструктивних переговорів. Найчастіше це робиться за рахунок надання «слабшій» стороні дрібних переваг. До неї першої звертаються, першій надають слово, менше обмежують у часі тощо. Відтак, рівноправність дещо обмежується на користь рівності або результативності.

Зазвичай медіація є добровільною. Сторона може відмовитися брати участь у медіації, перервати переговори за своїм бажанням, не погодитися із певним рішенням. Однак медіація може бути обов'язковою, якщо в договорі сторони передбачили її використання у разі спірних ситуацій, або якщо подібний обов'язок визначено законодавством. Наприклад, за законодавством Аргентини врегулюванню шляхом проведення обов'язкової досудової процедури медіації підлягають усі спори за винятком спорів, пов'язаних із розлученнями, визнанням шлюбу недійсним, встановленням споріднення, батьківськими правами,

усиновленням (за винятком фінансових питань, які впливають із таких видів суперечок) [13, с. 79].

Для успішного проведення медіації екологічного конфлікту спершу слід з'ясувати, чи медіабельним є конкретний випадок. На доцільність проведення та успішність цієї примирної процедури впливає низка факторів об'єктивного і суб'єктивного характеру, до яких відносять: 1) готовність і зацікавленість сторін у переговорах; 2) наявність спільних інтересів; 3) прихильність до процедури; 4) можливість нівелювання дисбалансу сил і впливовості сторін; 5) наявність достатньої кількості ресурсів (часових, фінансових, інформаційних) для врегулювання конфлікту; 6) наявність у сторін достатніх повноважень для прийняття рішень; 7) відсутність імперативних приписів щодо іншого порядку врегулювання подібного роду спору та інші [7, с. 21-22; 14, с. 91].

Водночас важливо враховувати також обставини, які тією чи іншою мірою перешкоджають застосуванню медіації для врегулювання екологічних конфліктів; серед них виділяють такі: а) громадське здоров'я чи безпека вимагають негайного реагування; б) спір стосується питань національної безпеки; в) учасники конфлікту не визнають прав іншої сторони; г) сторона, яка оплачує послуги медіатора, наполягає на повному контролі за процесом; ґ) існують обґрунтовані побоювання того, що медіація може використовуватися недобросовісно з метою збору інформації або затягування вирішення спору; д) сторони мають принципові безкомпромісні позиції тощо [14, с. 91; 15, с. 2].

Світовий досвід указує на високу ефективність і затребуваність медіації в урегулюванні екологічних конфліктів. Вона успішно застосовується у зарубіжних країнах із середини 70-х років ХХ століття. У літературі наявні приклади переговорних і медіаційних кейсів, які мали місце на початку двохтисячних – із Чехії, Естонії, Угорщини, Польщі, Словенії, присвячені розвитку портів, дозволам на викиди, дозволам на видобуток нафти, управлінню відходами, розвитку доріг.

Одна із гучних процедур медіації в Європі відбулася для врегулювання конфлікту навколо проекту розширення Віденського міжнародного аеропорту (2000-2005 рр.). У процесі взяли участь понад 60 представників із 50 різних груп. Під час медіації обговорювалися питання від шумового забруднення та землекористування до утворення екологічного фонду [16, с. 172-173].

Іншим прикладом успішної екологічної медіації ми можемо назвати справу річки Алагаш (США). У 2002 році громадські активісти заявили, що річка перебуває під загрозою зникнення внаслідок здійснення державної політики із розширення сфер її використання. Боротьба за належне використання водного об'єкту переросла у протистояння, яке стало символом: для екологів – подальшої загрози

перевантаженій річці, для спортсменів – визнання їхніх історичних прав на використання річки. Учасниками протистояння стали і корінні народи, які історично використовували річку для задоволення власних потреб. Для врегулювання суперечностей під керівництвом Комісара з питань охорони природи штату Мейн група із 23 зацікавлених сторін і радників зібралася на переговори, які завершилися підписанням угоди, яка стала дорожньою картою для збереження як дикої природи водного шляху, так і рекреаційного доступу до нього [17].

Варто відзначити, що правового регулювання процедури медіації в Україні поки не розроблено, хоча і заборона на її проведення відсутня.

Дослідження свідчать, що запровадження цієї процедури під час врегулювання екологічних конфліктів дозволить досягти таких результатів: а) підвищити ефективність екологічного правопорядку за рахунок більш широкої участі громадськості не лише у регулюванні екологічних відносин, але і у вирішенні конфліктів, які виникають у цій сфері; б) підвищити роль і можливості громадськості під час прийняття екологічно значущих рішень; в) послабити напруженість і наслідки негативних соціальних проявів, які виникають під час прийняття рішень про проєктування, будівництво, початок діяльності об'єктів, які чинять негативний вплив на довкілля; г) підвищити ефективність захисту екологічних прав фізичних та юридичних осіб, зокрема громадських об'єднань тощо [18].

Законодавство передбачає широкі можливості щодо участі громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень як на локальному, так і на загальнодержавному рівнях. Саме в межах цих процедур, на нашу думку, можуть виникнути конфлікти, врегулювання яких за допомогою медіації буде значно

ефективнішим, ніж у судовому порядку. Детальніше про це було написано в інших статтях автора [19, 20]. Окрім цього, медіація може бути корисною і для врегулювання спорів, які виникають у разі використання окремих природних ресурсів.

З огляду на вищезазначене, ми вважаємо за доцільне на нормативному рівні закріпити можливість проведення медіації для врегулювання екологічних конфліктів як у приватно-правовій, так і в публічно-правовій сфері. Водночас потрібно зважати на існування як присудової, так і позасудової медіації, а не обмежуватись однією із них. Наразі в Україні медіація існує поза судовим процесом. Сторони за домовленістю можуть взяти участь у медіації незалежно від наявності відкритого судового провадження. Водночас експерти звертають увагу на низку положень, якими варто було б доповнити чинне законодавство: 1) слід передбачити інструменти стимулювання сторін до врегулювання спору мирним шляхом за допомогою медіації; 2) сторони судового процесу мають бути проінформованими суддею про можливість врегулювання спору шляхом медіації на будь-якій стадії судового розгляду; 3) має бути передбачена можливість судді оголосити перерву під час розгляду справи або навіть зупинити провадження з метою надання сторонам часу для звернення до медіатора та участі у процедурі медіації [21].

Окрім зазначеного, потребують вирішення такі питання: 1) чи може бути визнана медіація в окремих випадках обов'язковою до застосування; 2) якими мають бути строки проведення медіаційної процедури; 3) як здійснюється оплата медіації за умови участі органу державної влади в якості однієї із сторін; 4) як повинна бути оформлена домовленість за результатами медіаційної процедури?

Список використаних джерел:

1. Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. 3-е изд. Москва : Проспект, 2009. 720 с.
2. Петрушенко М.М. Аналітична оцінка потенційних екологічних конфліктів із урахуванням чинника ризику. *Економічний вісник Національного гірничого університету*. 2012. № 4. С. 65-71. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/evngu_2012_4_11.pdf (дата звернення 02.08.2021).
3. Сабадаш В.В. Методологічні підходи до детермінації екологічного конфлікту. *Механізм регулювання економіки*. 2006. № 4. С. 49-62. URL: <https://core.ac.uk/reader/324213570> (дата звернення 02.08.2021).
4. Хлобистов Є.В. Жарова Л.В. Суспільні конфлікти у сфері екологічної (природно-техногенної) безпеки. *Механізм регулювання економіки*. 2011. № 1. С. 16-23. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/24475/1/1.1.khlobustov.pdf> (дата звернення 02.08.2021).
5. Cultivating Peace. Conflict and Collaboration in Natural Resource Management / edited by Daniel Buckle. *International Development Research Centre Document*. 1999. URL: <https://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/66059/CultivatingPeaceConflictCollaboration.pdf?sequence=1> (дата звернення 02.08.2021).
6. Федчишин В. До питання про процедури альтернативного вирішення земельних спорів в Україні. *Науковий вісник ХДУ. Серія Юридичні науки*. 2019. № 1. С. 46-49. URL: <https://doi.org/10.32999/ksu2307-8049/2019-1-9> (дата звернення 02.08.2021).
7. Rüttinger, L., Janßen, A., Knupp, C., Griestop, L. From conflict to collaboration in natural resource management: a handbook and toolkit for practitioners working in aquatic resource systems. Manual. Collaborating for Resilience. 2014. URL: https://www.adelphi.de/en/system/files/mediathek/bilder/collaborating_for_resilience_handbook.pdf (дата звернення 02.08.2021).
8. Арсенюк А.О. Процесуально-процедурний порядок судового розгляду земельних спорів в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2016. 20 с.

9. Бусуйок Д.В. Правові засади медіації як альтернативного способу вирішення земельних конфліктів. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 201-204. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2019_1_42 (дата звернення 02.08.2021).
10. Настіна О.І. Медіація як альтернативний та ефективний спосіб вирішення межових спорів. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 3. С. 129-134.
11. Кисельова Т. Правове регулювання відносин із надання послуг медіації в зарубіжних країнах. *Право України*. 2011. № 11/12. С. 225-236.
12. Choquette, C., & Fraser, V. (Eds.). (2017). *Environmental Mediation: An International Survey* (1st ed.). Routledge. URL: <https://doi.org/10.4324/9781315170381> (дата звернення 02.08.2021).
13. Ясиновський І.Г. Імплементация процедури медіації в Українське законодавство: теоретико-правовий аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2016. 295 с.
14. Кононов В.В., Петровська М.П. Критерії медіабельності земельних спорів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 90-93. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2016/25.pdf (дата звернення 02.08.2021).
15. Using Assisted Negotiation to Settle Land Use Disputes. A Guidebook for Public Officials. Lawrence Susskind, Ole Amundsen, and Masahiro Matsuura. July 1999. Lincoln Institute of Land Policy Cambridge, Massachusetts. URL: <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/using-assisted-negotiation-land-use-disputes-full.pdf> (дата звернення 02.08.2021).
16. Збірка статей «5 років діалогу і 25 років медіації в Україні: від протистояння до порозуміння» / редактори-укладачі: А. Гусев, К.Гусева, Г. Похмелкіна. За заг. ред. І. Терещенко. Київ : ВАІТЕ, 2019. 340 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/6/448168.pdf> (дата звернення 02.08.2021).
17. Jonathan W. Reitman The Allagash: A Case Study of a Successful Environmental Mediation. URL: <https://www.mediate.com/articles/reitmanJ.cfm> (дата звернення 02.08.2021).
18. Каменков В.С. Потенциал медиации в Орхусской конвенции и судебная практика. URL: https://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/TF10-2017/statements_and_presentations/3.11_AJdevelop_BelUnionLawyers_Kamenkov.pdf (дата звернення 02.08.2021).
19. Козмуляк К.А. Окремі аспекти реалізації права громадськості на участь у стратегічній екологічній оцінці. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2020/1. С. 259-262. DOI: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.1.2020.52> (дата звернення 02.08.2021).
20. Kozmuliak K. The Problems Of Realization of Right to Participate in Decision-Making in Environmental Matters. *European Journal of Law and Public Administration*. 2019. Vol. 6, No 1. P. 39-50. <https://doi.org/10.18662/eljpa/62> (дата звернення 02.08.2021).
21. Гар-Аналіз впровадження інституту медіації в Україні / Маан Б. та ін. 2020. 71 с. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/5f5/f7d/2a9/5f5f7d2a9b5cb356474501.pdf> (дата звернення 02.08.2021).

УДК 349

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.8>

Pawel Ostachowski

Ph.D., Assistant Professor at the Department of Administration
and Public Politics of the Faculty of Social Science,
Institute of Sciences of Politics and Administration
of the Pedagogical University in Cracow
ORCID: 0000-0002-9187-5982

AIR AND CLIMATE PROTECTION IN POLAND AND LOCAL EXPENDITURE – STUDY OF THE KAZIMIERSKI POWIAT

ЗАХИСТ ПОВІТРЯ ТА КЛІМАТУ В ПОЛЬЩІ ТА МІСЦЕВІ ВИТРАТИ – ДОСЛІДЖЕННЯ КАЗИМЕЖСЬКОГО РАЙОНУ

Air and climate protection in Poland is one of the hotly discussed topics today. The climate neutrality declared by the European Union countries by 2050 will be particularly difficult to implement in this country without limiting carbon dioxide emissions from local sources, such as households. The article focuses on investments of municipal authorities in air and climate protection. They are expensive and, given the multitude of local needs, are still slowly implemented by local authorities. The effect of such a situation is, unfortunately, a slow transformation of the Polish local government space into an environment that is friendly to residents and the climate. The work analyzes the investment activity of local authorities in the field of air and climate protection in the Kazimierz district located in the Świętokrzyskie Voivodeship. These considerations are based on the results of analyzes of local documents, financial statements and information from public statistics.

Key words: low emissions, local spending, air and climate protection, energy transition, low-carbon economy.

Захист повітря та клімату в Польщі нині є однією з гарячих тем. Кліматичну нейтральність, проголошену країнами Європейського Союзу до 2050 року, буде особливо важко реалізувати в цій країні без обмеження викидів вуглекислого газу з місцевих джерел, таких як домашні господарства. У статті йдеться про інвестиції міської влади в охорону повітря та клімату. Вони дорогі, і, враховуючи безліч місцевих потреб, місцева влада все ще повільно впроваджує їх. Наслідком такої ситуації є, на жаль, повільне перетворення простору польської місцевої влади у середовище, дружнє до мешканців та клімату. У роботі аналізується інвестиційна діяльність місцевих органів влади у сфері охорони повітря та клімату в Казимежському районі Свєнтокшиського воєводства. Ці міркування ґрунтуються на результатах аналізу місцевих документів, фінансових звітів та інформації з державної статистики.

Ключові слова: низькі викиди, місцеві витрати, захист повітря та клімату, енергетичний перехід, низько-вуглецева економіка,

Introduction

Environmental and climate protection is a promising branch of the development of the Polish economy. Planned investments in this sector are to contribute in coming years to create at least tens of thousands of jobs. At the same time, Polish energy sector is to transform, as it is strongly based on the “carbon foundation”. It seems, however, that energy transformation of Polish companies is proceeding faster than that observed in Polish cities and towns. Apart from radical examples of protective measures for air and climate introduced in Krakow a few years ago, it is still landscape of the Polish countryside in winter, they paint views of the smoking chimneys of domestic hearths, corresponding for dominant part of particulate matter in the Polish air.

What is worse, the tasks aimed at air and climate protection seem to exceed not only financial possibilities of households. They are also costly for local governments. In the long run, the benefits of

climate protection investments turn out to be higher than the outlays incurred for them [26]. Environmental and social effects of taking them, however, seem to take precedence over these in the form of cash flowing into local budgets. When looking for legal foundations for environmental activity of Polish local governments, it is worth referring to Constitution of the Republic of Poland [3]. In this case, Article 86, which obliges every citizen to do so.

At the same time, it emphasizes the responsibility of individuals for all their actions which worsen it. In the matter of environmental protection, basic law relates even more strongly to public authorities operating in Poland. They are imposed in Article 74 the duty to care for its condition and protection. In particular, it is about taking measures to protect citizens and future generations against resulting threats from discrepancy between economic development and environmental protection requirements [10; 15].

This attempt to completely or partially eliminate threats to human life and health, which are caused by environment, is most often known as ecological safety [2]. It is connected with principle of sustainable development, treated as such a socio-economic development in which process of integrating political and economic activities takes place and social, maintaining natural balance and durability of basic natural processes, in order to guarantee possibility of meeting basic needs of individual communities or citizens, now and in future [14]. Placement of this principle in Poland Environmental Protection Law is the same complement to task of public authorities and citizens with regard to its implementation.

In this situation, sustainable socio-economic development of Poland without the issue of air and climate protection seems impossible. Hence growing need to transform Polish economy and social life in such a way that they fit more closely into the international discussion on global warming. This, in turn, is not only the “fashion” of recent years, but started already in late 70’s of the 20th century. Then it was United Nations that organized a climate conference for the first time, starting a global discussion on subject that continues to this day. As a result of cooperation under United Nations Environment Program (UNEP) and World Meteorological Organization (WMO), was established in 1988 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) [8].

First IPCC report was reason for convening of conference in Rio de Janeiro on 3–14 June 1992, which went down in the history of international relations as the “Earth Summit”. First global action program, known more widely as the so-called *Agenda 21* [4; 6]. Under Polish law, climate action was to bring about accession to the *New York Convention on Climate Change* [25]. However, problems of the Polish economy in the 90s meant that *Kyoto Protocol* [12], ratified in 2005. Progress in Polish policy of air and climate protection was already hampered by a specific lack of translation of adopted international documents into climate action in local space. They were undertaken in enterprise sector and in economy that started the transformation processes. Discussion on role of local communities in these activities, however, appeared more widely in rural and urban-rural municipalities much later, only around 2015 [24].

Recent years have brought almost universal local discussions in Poland on subject of air and climate protection. Unfortunately, difference between will to act and possibility of financing costly climate investments remains a problem for local authorities. Government-initiated activities and programs offer some hope, but their dissemination remains a problem. Polish municipalities more and more often try to focus their needs in field of air and climate protection within objectives and priorities of their own strategic documents

(local strategies). Unfortunately, real effects of planned activities are often very disappointing, especially in rural communes. Financial difficulties of local government authorities often result in marginalization or omission of climate issue in local politics, and consequently also leading to its’ downplay by inhabitants.

First attempt to create a common climate policy in European Union (EU) was initiated in 2000, by the European Climate Change Program (ECCP). However, it was not a tool radical enough to force countries to act. He put emphasis mainly on promoting good ecological practices. Only the climate package, proposed by European Commission (EC) at the end of 2008 and binding until the end of 2020, became much more concrete. Unfortunately, its assumptions in Poland have not been fully achieved. The vision of reducing flow of European funds environmental activities for Polish self-governments that do not undertake planned activities to create a low-emission economy turned out to be more motivating here. In effect, in Polish municipalities in 2015–2017 there was a rash of the so-called low-emission economy plans, which quickly revealed scale of the existing and increasing negligence of local authorities in field of air and climate protection over the years. These documents, while being in line with the objectives of EU climate policy, contrary to appearances, have not become fully compatible with the investment policy implemented by the authorities of Polish municipalities in this area [23].

Investments polish local governments in air and climate protection

The problem of implementing provisions of low-emission economy plans adopted by Polish municipalities seems to have a diverse background. They are not documents, that are required to be fully implemented under any provisions of national law. Plans and local strategies are such a special category of documents that their binding force and restrictions on implementation are usually determined by their author himself. Latter, while maintaining a safety margin, rarely decides to impose sanctions related to failure to comply with their provisions [13]. Hence, the plans made by authorities of Polish communes often set ambitious goals, as they are generally not binding on their authors by acts of local law [27]. Rather, they organize certain activities of local government administration, supporting the process of organizing and harmonizing activities and resources [11]. Finally, they become a tool that creates opportunities for obtaining European funds, without any real driving power in this regard.

Guidelines of Provincial Funds for Environmental Protection and Water Management in Poland indicate that plans for a low-emission economy in municipalities should organize activities of these local governments, to reduce CO₂ emissions. Unfortunately, they say little about financial support for this type of activity. The lack of guarantees of wider government support

for local governments planning ambitious activities for protection of air and climate in Poland seems to be a necessary problem in this situation. We can already see that many plans for a low-emission economy in Polish municipalities assume expenditure on energy transformation that will exceed modest financial capabilities of these units. You can see it especially well in case of small rural and urban-rural communes, where scattered buildings or limited income of residents' cause difficulties for local authorities in the implementation of local investments favoring air and climate protection. The lack of access to natural gas by inhabitants of some municipalities seems to be acute, without which a quick departure from burning coal and wood in home furnaces will be difficult and long-lasting. This is also overlapped by other priorities of local government's investment policy, on which it is easier for local leaders to capitalize on political capital. Education, transport and health care have been consuming most of the funds of Polish communes for years, leaving little funds for investments in other areas. Moreover, in absence of a sufficient pool of funds allocated to investments in local budgets, it is difficult to apply for domestic subsidies and foreign investment subsidies for energy transformation. All the more, central authorities should make more efforts to learn about current barriers hampering local government investments aimed at air and climate protection. Therefore, it seems necessary to create new legal solutions enabling local authorities to apply more widely for funds for the energy transformation on the most favorable terms.

Expenditures on air and climate protection in the Kazimierski powiat

The above-described problems and challenges of communes in Poland related to air protection and climate, best illustrated with a fragment of the local self-government reality. The communes of the Kazimierski powiat will serve as a case study. Its area is almost entirely located within Zapadlisko Przedkarpacie, in the southern part of the Świętokrzyskie voivodship. Due to special environmental values of these lands, about 18.3% of its area is covered by various forms of nature and

landscape protection, including protected areas that are part of the *Nature 2000* ecological network. The powiat is characterized by lowest forest cover in the region. Forests cover only 2.8% of his area, amounting to 422 km² [21]. Kazimierski subregion is adjacent to the north with Busko and Pińczów powiats as well as miechowski, proszowicki, Tarnów and dąbrowski powiats being part of the Małopolska region. The powiat lands have traces of settlement dating back to the 4-th millennium BC found at the archaeological sites situated there: Stradów, Jakuszowice, Zagórzycze [9]. We will also meet there a number of monuments of religious architecture, wooden and brick [1].

Currently, there are five communes within the powiat: Bejsce, Czarnocin, Kazimierza Wielka, Opatowiec and Skalbmierz [22]. The largest is the urban-rural Kazimierza Wielka, which is the administrative center of the district. Apart from that, only Skalbmierz has city rights [21]. The economic and demographic differentiation of the powiat communes is presented in Table 1.

Table 1 shows that the powiat local municipalities were formed small local communities. This made it difficult for the authorities to collect own funds, which could be a source of financing investments aimed at air and climate protection. At the same time, you can see a large population center in the Kazimierza Wielka commune. At the end of 2018, it was inhabited by 47.8 % of the inhabitants of this sub-region. The kazimierski powiat in 2010–2018 was an area affected by phenomenon of depopulation of the population. It affected Kazimierza Wielka the most, the population of which fell by 784 people. The population of commune decreased by 4.61 % over 9 years. At the same time, it accounted for over 40% of population decline in scale of the entire kazimierski powiat. Skalbmierz, Bejsce, Czarnocin and Opatowiec recorded smaller losses. Communities of the last two local municipalities shrank to less than 4 000 residents. On the other hand, economic activity increased. Out of 243 new private entities established in this area at that time, the largest number appeared in Bejsce, Skalbmierz and Kazimierza Wielka.

Table 1

Communes of the Kazimierski powiat – demography and economic activity

Communes	Area in km ²	Population by place of residence		Private sector entities	
		2010	2018	2010	2018
Bejsce	57	4 330	4 031	111	178
Czarnocin	70	4 079	3 810	150	172
Kazimierza Wielka	140	16 994	16 210	866	927
Opatowiec	69	3 516	3 298	146	168
Skalbmierz	86	6 886	6 502	271	342
POVIAT	422	35 805	33 851	1 544	1 787

Source: Own study based on information from the Statistical Office in Kielce.

Investments aimed at air and climate protection appeared relatively late in communes of Kazimierski powiat, only in 2015. They did not cover all local communities. They coincided with adoption of subsequent low-carbon economy plans. The authorities of the Bejsce commune implemented one in June 2016 [16]. Successively similar steps were taken under resolutions of: Kazimierza Wielka [20], Opatowiec [18] and Czarnocin [19]. It was only in February 2017 that such a plan was adopted by Skalbierz [17]. The analysis of these documents shows a rather conservative definition of the challenges of the local climate policy. Much attention was paid to anticipated sources of their financing, emphasizing the role of external funds. However, mere translation of the provisions of low-emission economy plans of communes of Kazimierski powiat into investment expenditure in this area turned out to be small. Their amounts are presented in Table 2.

The amounts of expenses presented in table 2 indicate leaders and outsiders on their implementation among communes of the kazimierski district. Local authorities in commune of Czarnocin allocated the most local funds for the above-mentioned activities. Their implementation took place only in the years 2017–2018. None of the municipalities undertook this type of activity before 2015. Only municipalities of Bejsce and Kazimierza Wielka implemented it

regularly since this year. This confirms the hypothesis that there was a significant divergence between investments at that time in air and climate protection, and assumed planning objectives in this regard. Three out of the five communes of the Kazimierski powiat, they did not undertake any expenditure for this purpose before 2017. Skalbierz fares poorly here, in which these authorities allocated only 5 000 PLN. It was only in 2018 that there was a visible increase in municipal investment spending on air and climate protection. Their distribution among communes is presented in Table 3.

Table 3 shows that the largest stream of funds for climate investments in 2018 came from communes of Czarnocin and Opatowiec. Both local governments turned out to be leaders in this type of investment expenditure in the entire period of 2010–2018. Interestingly, Kazimierza Wielka commune, inhabited by the largest number of inhabitants in the powiat, did not treat these expenditures more as a priority, spending only 15.96% of funds in the entire powiat for this purpose. This issue is specified in Chart 1.

The above-presented domination of the commune of Czarnocin and Opatowiec seems beyond doubt. Nevertheless, the overall sum of investment expenditure of all municipalities of the county “per capita” in 2010–2018 is still quite modest. It is illustrated in Chart 2.

Table 2

Investment expenditures of the Kazimierz district communes on air and climate protection in 2010–2018 (PLN thousand)

Commune/Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bejsce	-	-	-	-	-	14.6	6.3	24.1	8.6
Czarnocin	-	-	-	-	-	-	-	11.3	364.5
Kazimierza Wielka	-	-	-	-	-	15.4	71.9	48.0	1.8
Opatowiec	-	-	-	-	-	-	-	-	287.4
Skalbierz	-	-	-	-	-	-	-	5.0	-
POVIAT	-	-	-	-	-	30.1	78.2	88.4	662.3

Own study based on reports on the implementation of budgets of the municipalities of the Busko powiat for the years 2010-2018, data from the Regional Audit Chamber in Kielce (access: 11/02/2021).

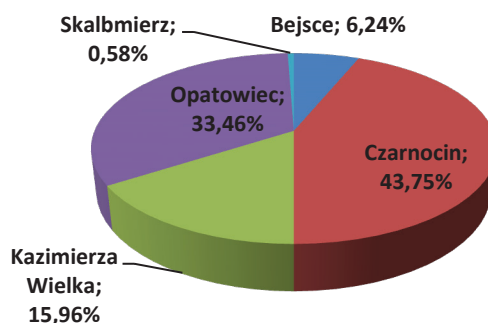
Table 3

Distribution of investment expenditure of the communes of the Kazimierz district on air and climate protection in 2010–2018 (%)

Communes/Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bejsce	-	-	-	-	-	48.67	8.03	27.25	1.29
Czarnocin	-	-	-	-	-	-	-	12.81	55.03
Kazimierza Wielka	-	-	-	-	-	51.33	91.97	54.28	0.23
Opatowiec	-	-	-	-	-	-	-	-	43.45
Skalbierz	-	-	-	-	-	-	-	5.66	-

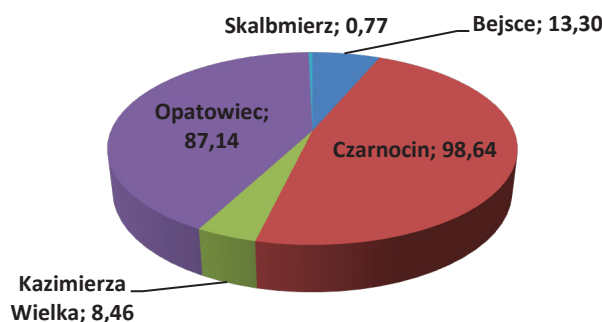
Source: Own study based on the data in Table 2.

Chart 1. Distribution of investment expenditure on air and climate protection in the Kazimierski poviat in 2010–2018 (%)



Source: Own study based on the data in Table 2.

Chart 2. Investment expenditures of communes of the Kazimierz poviat on air and climate protection “per capita” in 2010–2018 (PLN)



Source: Own study based on the data in Table 1 and 2.

Chart 2 illustrates that “per capita” investment outlays for air protection and climate in 2010–2018 turned out to be not very impressive. For comparison, it is worth mentioning municipality of Busko Zdrój, located in neighboring poviat, where expenditure of the same type per capita was then almost PLN 1 243.89 PLN. The low investment expenditure of local authorities on air and climate protection in the Kazimierz district does not seem to be only problem in carrying out a quick energy transformation of this area. It’s almost complete absence of a natural gas distribution network may also be a brake on it in the Kazimierski poviat. This translates into an almost complete lack of use of this fuel by residents as a substitute for coal and wood. How common was gas exclusion of inhabitants of this area until the end of 2018 is shown in Table 4.

Table 4 shows that use of natural gas by the inhabitants of the communes of Kazimierski poviat in 2010–2018 was negligible or even absent. Thousands of inhabitants of subregion could not therefore use this source of energy for heating purposes. Availability of this fuel also remained extremely low in urban areas, in

densely built-up areas where the risk of accumulation of suspended dust concentrations from home furnaces is many times higher than in rural areas. Kazimierza Wielka commune, inhabited at the end of 2018, for over 16 thousand residents, did not use the access to the gas network almost completely. This shows a huge investment gap that in 2010–2018 was still heavily underinvested by local authorities.

Conclusions

Air and climate protection in Poland, as well as accompanying energy transformation on a local scale, face many difficulties. Local authorities are lacking both financial resources, costly climate investments, and determination in pursuit of goals of low-emission economy plans. There is also a lack of more developed cooperation between municipalities, the fruit of which could be joint applications for external subsidies or coordination of mutual activities. Also, central government cannot decide until the end how to accelerate energy transformation in the local space. On the one hand, they reach out to inhabitants, offering them more and more diverse forms of financial support.

Table 4

Natural gas consumption by the inhabitants of the kazimierski poviat in 2010–2018 (%)

Commune/Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bejsce	-	-	-	-	-	-	0.1	0.1	-
Czarnocin	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kazimierza Wielka (w)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kazimierza Wielka (m)	-	-	-	-	-	-	0,1	-	-
Opatowiec	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Skalbmierz (m)	-	-	2.3	2.4	2.4	2.3	2.3	2.3	2.3
Skalbmierz (w)	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	-
POVIAT	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	-

(m) – city, (w) – rural area, *Source: Own study based on the Local Data Bank, <https://bdl.stat.govh.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> (access: 11/02/2021).*

On the other hand, they have a conservative approach to issue of providing local governments with additional own revenues, with the condition of allocating them for investments that protect local air and climate.

Polish municipalities still seem to follow path of local climate policy a bit in the dark, on the one hand, making quite ambitious declarations about its goals, and on the other hand, often hardly investing in their implementation. The analyzed case of five communes of Kazimierski poviat only confirms last thesis. At the same time, it shows that organization of local air and climate protection policy is a new task for many

local authorities, often still marginalized in terms of investments.

Despite growing concern of local authorities over climate issues observed in recent years, many obstacles stand in their way, overcoming which will require a lot of persistence. It seems necessary to introduce regularity in expenditure on local investments aimed at air and climate protection. The symbolism of supporting climate policy from municipal budgets, with amounts not exceeding several thousand PLN, should also disappear. These goals seem not to be far from being achieved as long as they are fully understood by local authorities.

References:

1. Action Plan for the Development of the Kazimierski poviat, p. 2. URL: <http://powiatkazimierza.wrotaswietokrzyskie.pl/attachments/1400237/4499082/1.0/Uchwa%C5%82a%20Nr%20XXI-132-2017.pdf> (accessed: 02.11.2021).
2. Ciechanowicz J. (1999), International Environmental Protection Law, Warsaw.
3. Constitution of the Republic of Poland (1997). *Journal of Laws*, 1997, No. 78, Item 483.
4. Czech K. (2021). Rio +20 Earth Summit – What the future of sustainable development, URL: https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/3_K.Czech_Szyt_ziemi_rio_20....pdf (accessed: 11.02.2021).
5. Environmental Protection Law. *Journal of Laws*, 2020, Item 1219.
6. Grabowska G. (2001), European environmental law, Warsaw.
7. URL: <https://www.wfosigw.katowice.pl/pgn/wycyczne-do-opracowania-pgn.html>, (accessed: 11.02.2021).
8. Intergovernmental Team on Climate Change – Dictionary of environmental protection, 2021. URL: <https://www.teraz-srodowisko.pl/slownik-ochrona-srodowiska/definicja/miedzyrzadowy-zespol-ds-zmian-klimatu.html> (accessed: 11.02.2021).
9. Kaczanowski P., Kozłowski J.K. (2014). Great History of Poland. Volume 1. The most ancient history of the Polish lands (until the 7th century), Oficyna Wydawnicza FOGRA, Krakow. 2014.
10. Korzeniowski P. (2012). Ecological safety as a legal institution of environmental protection, Łódź.
11. Kozuch B. (2004). Public management in the theory and practice of Polish organizations, Warsaw.
12. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, drawn up in Kyoto on December 11, 1997. *Journal of Laws*, 2005, No. 203, Item 1684.
13. Ochendowski E. (2006). Administrative Law. General part, Toruń.
14. Olejarczyk E. (2016). The principle of sustainable development in the system of Polish law: selected issues. “*Review of Environmental Protection Law*”, 2016, No. 2.
15. Paczusi R. (2005). Ecological safety as a criterion of necessary actions for sustainable development. In: Sustainable development From utopia to human rights / ed. A. Papuziński, Bydgoszcz.
16. Resolution No. XVII/118/2016 of the Bejsce Commune Council of June 16, 2016 on the approval and adoption for implementation of the Low-Emission Economy Plan for the Bejsce Commune for 2014–2020, URL: http://bip.gminy.com.pl/bejsce/files/XVII_118_2016PlamGospNisko.PDF (accessed: 11.02.2021).
17. Resolution No. XXIII/124/2017 of the City Council in Skalbmierz of February 16, 2017, on the Low-Emission Economy Plan for the Skalbmierz Commune. URL: http://skalbmierz.eobip.pl/bip_skalbmierz/index.jsp?Place=Lead07&news_cat_id=2281&news_id=2312&layout=1&page=text (accessed: 02.11.2021).
18. Resolution No. XXIV/129/2016 of the Opatowiec Commune Council of 28 September 2016 on the adoption of the Low-Emission Economy Plan for the Opatowiec Commune for 2016–2020. URL: http://ug.opatowiec.pl/pliki/uchwala_Rady_gminy_w_opatowcu_28_09_2016_r.pdf (accesses: 11/02/2021).

19. Resolution No. XXXIV/209/2016 of the Czarnocin Commune Council of 19.12.2016 on the adoption of the Low-Emission Economy Plan for the Commune of Czarnocin. URL: <http://www.bip.czarnocin.com.pl/page.php?id = 167> (accessed: 11.02.2021).
20. Resolution No. XXXIV/212/2016 of the Kazimierza Wielka City Council of 26.09.2016 on the adoption of the Low-Emission Economy Plan of the Kazimierza Wielka Commune for the years 2015–2020, URL: http://www.biuletyn.net/nt-bin/_private/kazimierzawielka/11571.pdf (accessed: 11.02.2021).
21. Statistical vademecum of a local government – Powiat Kazimierski 2019. URL: https://kielce.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_swietokrzyskie/portrety_powiatow/Powiat%20buski.pdf (accessed: 11.02.2021).
22. Statistical vademecum of a local government official – Skalbierz Commune in 2019. URL: https://kielce.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_swietokrzyskie/portrety_powiatow/Powiat%20buski.pdf (accessed: 11.02.2021).
23. Szafrński A. (2014). Energy law. Values and instruments for their implementation, Warsaw.
24. The United Nations Framework Convention on Climate Change, adopted in Paris on December 12, 2015. *Journal of Laws*, 2017, Item 36.
25. The United Nations Framework Convention on Climate Change, drawn up in New York on May 9, 1992. *Journal of Laws*, 1996, No. 53, Item 238).
26. Wolska Z. (2010). Policy of the European Union towards climate change, “*European Studies/European Center of the University of Warsaw*”, 2010, No. 3.
27. Żuchowski W. (2007). Legal activity of territorial self-government in managing the housing stock of a commune, “*Local Government*”, No. 4, 2007.

УДК 330.15:332.2](477)

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.9>

Пархоменко М. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри історії та права

ДВНЗ «Донецький національний технічний університет»

ORCID: 0000-0001-6993-6534

Кандала Н. О.,

магістр кафедри геодезії та будівництва підземних споруд

ДВНЗ «Донецький національний технічний університет»

ORCID: 0000-0002-9672-4163

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЦІЛЬОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

PROBLEM ISSUES OF LAND TARGET PURPOSE IN UKRAINE

Статтю присвячено дослідженню актуальних питань цільового і раціонального використання земель та їхньому співвідношенню. У статті міститься застереження щодо сумнівності деяких юридичних режимів, наявних категорій земель, які не є досконалими через недостачу повного заповнення теоретичного змісту. Оскільки у статтях Земельного Кодексу України прописано, що землі використовуються тільки у відповідності до їхнього цільового призначення, тому потрібно законодавчо збільшити перелік різновидів земель, залучивши до нього увесь Земельний фонд України, та установити правовий режим кожної із них.

На основі проведеного дослідження сформульовано, що земельна ділянка як об'єкт юридичних відносин є предметом, який наразі визначається такими стандартними властивостями речей, як матеріальність і тілесність, оскільки поєднує в собі елемент земної поверхні, який характеризується таким показником, як відносне відокремлення земної поверхні, особливо земельної території, що підтверджується невизначеними лініями межі земельної ділянки.

Розглянуто актуальні питання про цільове використання земель, раціональне використання земель та їхнє співвідношення. З'ясовано, що неточне визначення цільового призначення ділянки надалі гальмує ефективний державний контроль за використанням та охороною земель, адже відшукувати у чинній нормативно-правовій базі нормативи раціонального земельного використання, що відповідають «екзотичному» цільовому призначенню, зазвичай дуже складно або взагалом неможливо. Проаналізовано методи і механізми впливу держави на земельні правовідносини загалом, а також на поведінку суб'єктів таких відносин; запропоновано шляхи вдосконалення державної політики у сфері забезпечення належного використання земель. Ще ніде не закріплені нові, покращені пропозиції щодо цього та уточнення чинного законодавства стосуються удосконалення наявного порядку визначення і зміни цільового призначення земельних ділянок, а також розподілення їх за категоріями врегулювання.

Ключові слова: право власності на землю, цільове призначення земель, категорія земель, планування території, зонування.

The article is devoted to the study of topical issues of land use, rational land use and their relationship. The article contains a warning about the doubtfulness of some legal regimes, existing categories of land that are not perfect due to the lack of complete filling of the theoretical content. Since the articles of the Land Code of Ukraine stipulate that lands are used only in accordance with their intended purpose, it is necessary to legally increase the list of land types, including the entire Land Fund of Ukraine, and establish the legal regime of each of them.

Based on the study, it is formulated that land as an object of legal relations is a subject that is currently determined by such standard properties of things as materiality and corporeality, because it combines an element of the earth's surface, which is characterized by such an indicator as relative separation of the earth's surface. land area, which is not confirmed by the definition of the boundaries of the land.

Topical issues of targeted land use, rational land use and their ratio are considered. It was found that inaccurate determination of the purpose of the site further hampers effective state control over land use and protection, because to find in the current legal framework standards of rational land use that meet the "exotic" purpose, usually the most difficult or in general impossible. Methods and mechanisms of state influence on land legal relations in general, as well as on the behavior of the subjects of such relations are analyzed, ways to improve state policy in the field of ensuring proper land use are proposed. The proposals concern the improvement of the existing procedure for determining and changing the purpose of land plots, as well as their division into categories, the settlement of new, improved proposals in this regard and the clarification of existing legislation.

Key words: land ownership, purpose of lands, category of lands, territory planning, zoning.

Постановка проблеми. Ринкові умови змінюють потреби та мету діяльності громадян, підприємців та юридичних осіб, тому виникає сучасна проблема використання земельної ділянки, яка належить їм, на право власності за іншим цільовим призначенням. Тому виникають правові проблеми щодо поділу земель за цільовим призначенням. Наявність визначених законом відповідних вимог до використання земельних ділянок за відповідним цільовим призначенням має велике практичне і наукове значення.

Однією із провідних галузей національного права нині є земельне право, яке розкриває сутність земельних відносин, цільове призначення земель і покликане забезпечувати їхнє цільове використання, захист і збереження.

На жаль, існування цього правового інституту в нинішніх реаліях виявляє низку розходжень, що ставить під сумнів не лише результативність виконання його правових норм, але й утворює низку прогалин у відносинах щодо встановлення прав власників земельних ділянок і несанкціонованого розподілу землі у нашій країні загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У різні часи дослідженню цільового призначення та ефективного використання земель були присвячені роботи як сучасних українських дослідників, так і науковців інших держав і часів, таких як А. П. Гетьман, Г. С. Башмаков, І. О. Іконицька, М. І. Краснов, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та багато інших.

Незважаючи на велику кількість наукових робіт і постійність досліджень у цієї сфері, ще чимало проблем у сфері цільового призначення та ефективного використання земель залишаються не досить дослідженими, що спричинює різні проблеми під час застосування цих норм.

Метою роботи є визначення теоретично-правової природи цільового призначення земельних ділянок, пошук способів адаптування наявного розподілу земель відповідно до потреб землевласників та землекористувачів, визначення сучасного поняття «цільове призначення земельних ділянок», що допоможе уникати плутанини у національному законодавстві.

Удосконалення раціонального використання земельних запасів слугуватиме приросту об'єму виробництва добірної та екологічно чистої продукції, захисту продовольчої безпеки України, збільшенню експорту виробництва сільськогосподарських товарів, а також збереженню ландшафтного і заповідного різноманіття країни.

Виклад основного матеріалу. Земля є унікальним і вичерпним ресурсом, тому потрібно здійснювати всі можливі дії заради збереження її корисних властивостей, серед яких отримання корисних властивостей від земельної площі. Зміст визначення «цільове призначення» є фундаментальним у земельному законодавстві.

На нинішньому етапі розвитку земельних відносин і створення незалежного ринку землі вдосконалення потребує правова структура поняття «земельна площа». Сутність механізму здійснення прав на землю – надання власнику гарантій матеріального і процесуального права. На це спрямовані розмежування і співвідношення під час використання матеріальних і процесуальних прав, підтвердження їхнього юридичного призначення. Кожному матеріальному земельно-правовому принципу відповідає процесуальний земельно-правовий принцип, який одночасно із правовими нормами інших сфер права та іншими способами організаційно-правового впливу призводить до здійснення матеріальних і земельно-правових принципів певним чином відповідно до методів гарантування прав на земельну площу.

Право володіння земельною ділянкою поширюється у її межах на земну кулю, на водні об'єкти, ліси і вічнозелені насадження, які на ній перебувають, коли інше не підтверджено законом, не порушує права інших осіб, та не поширюється на простір, що перебуває над і під поверхнею ділянки і потрібний для зведення житлових, виробничих та інших забудівель і споруд.

На думку О.В.Бурлаченко, своєрідні риси правового режиму земельних ділянок не є такими значущими, аби пропонувати потребу у створенні правознавцем окремої категорії об'єктів цивільних прав. До того ж у випадку індивідуального складання окремих категорій об'єктів цивільних прав, до якої би відносилася земельна ділянка, все одно до цієї категорії об'єктів було потрібно використовувати норми цивільного законодавства, які розкривають правовий устрій речей [1, с. 15–16].

На основі аналізу ст. 79 ЗКУ [2] впливає такий висновок, що земельна ділянка у правовому відношенні є фактично площиною, що визначається за наявністю ділянки та чітко врегульованих меж, які є замкненою лінією лише в уявленні і не існують у практичній реальності. Водночас земельна ділянка як об'єкт права володіння є правовою структурою, непозбавленою матеріальності, оскільки є юридичною формою залучення у цивільно-майнові відносини такого природного джерела, як земля.

Зважаючи на це визначення, земельна ділянка як об'єкт юридичних відносин є предметом, який формулюється такими стандартними властивостями речей, як матеріальність і тілесність, оскільки поєднує в собі елемент земної поверхні, який характеризується таким показником, як відносне відокремлення земної поверхні, особливо земельної території, що підтверджується невизначеними лініями меж земельної ділянки.

А. Н. Ніязова визнає, що земельна ділянка як предмет права визначається передусім «цільовим призначенням» [3, с. 11]. Цільове призначення є такою правовою властивістю земельної ділянки особистого

володіння, яка згідно з ч. 3 ст. 20 ЗКУ може перетворюватися навіть з ініціативи її землевласника, але в узгодженості, визначеній законодавством, яке завбачає участь у такій зміні органів державної влади [2].

Слід зазначити, що у контексті правового аналізу властивостей земельної ділянки потрібно знати про існування такої ознаки, як цільове призначення кожної земельної площі, послідовність зміни якої врегульоване земельним правом. Ми визнаємо, що ця властивість є універсальною та зобов'язана враховуватися у відкритому визначенні твердження «земельна ділянка».

Визначення поняття «склад земель» знаходиться у ст. 18 ЗК України [2]. Окрім того, згідно зі ст. 19 цього ж Кодексу площі України розподіляються на деякі різновиди залежно від їхнього цільового призначення. Слід зауважити, що ЗК України не містить термін «цільове призначення земельної площі». Замість нього у ст. 1 Закону України «Про землеустрій» [4] зафіксовано, що цільове призначення земельної площі – це користування земельною територією за призначенням, врегульованим на підставі нормативної документації землевпорядкування в утвердженому законодавством порядку.

Цільове призначення є досить важливою рисою не лише для визначення юридичного режиму земельних ділянок, але і для зобов'язання не порушувати упорядкованість, затверджену чинним законодавством, іншими словами, не здійснювати правопорушень.

За ст. 20 ЗК України [2] ми ознайомлюємося із послідовністю формулювання і зміни цільового призначення земельних площ. Згідно з нею зарахування земель до того чи іншого виду виконується за свідченням рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідним чином до їхньої компетенції. Змінювання цільового призначення земельних площ виконується за структурою землевпорядкування стосовно їх вилучення. За ініціативи землевласників виконується зміна цільового призначення земельних площ особистого володіння. Різновиди користування земельною територією в межах чіткої категорії земель (окрім земель аграрного призначення та земель охорони) розкриваються його господарем або користувачем самотужки в межах вимог, установлених законом до володіння земель цих різновидів, з урахуванням містобудівної та землевпорядкувальної нормативної документації.

Доцільне, цільове та розумне використання земель в Україні слід визнати найважливішим завданням усіх суб'єктів відносин у сфері землекористування. Ця аксіома не виявляє жодних заперечень. Повернемося передусім до земельного законодавства. Під час трактування ст.5 ЗКУ [2], де йдеться про основи земельного законодавства, розумне користування землею є фундаментом, який підтримується законодавчою основою землекористування.

До того ж аналіз правової літератури дає змогу зробити висновок, що крім ознаки «цільове користування землею», яка є принципом земельного законодавства і права, існує ознака «раціональне користування землею».

Земельний кодекс України у п. «а» ч.1 ст. 91 [2] насамперед покладає на господаря земельної ділянки зобов'язання використовувати її за цільовим призначенням. До цього ж відноситься і фундаментальний обов'язок користувача земельної ділянки, за яким у п. «а» ч. 1 ст. 96 Земельного кодексу України [2] теж встановлений такий обов'язок, як користування за її цільовим призначенням.

Враховуючи характер наведених нормативно-правових актів, традиційно виникає упередження, що цільове користування землями – це юридичний принцип, який має властивості лише для земельної ділянки сільськогосподарського призначення. Але це розуміння найбільш розповсюджене серед практикуючих юристів.

Думки науковців щодо цільового користування землями дуже різняться. Окремі з них характеризують цільове використання землі через отримання максимального ефекту за досягнення цілей землекористування, але такий ефект є непрямим і враховується через вигідну взаємодію землі з іншими природничими елементами.

Наступним раціональним землекористуванням вважають користування земельною територією таким засобом, який забезпечує постійне економічне зростання, котре не стає причиною порушення відновлюваних особливостей природи і погіршення екологічних елементів навколишнього природного середовища. До того ж існує таке міркування, згідно з яким раціональне використання землі завбачає здобуток максимального ефекту у планах землекористування. Отже, на підставі зазначеного вище цілком можна зробити такий правовий висновок, що корисність у землекористуванні зводиться до максимального задоволення потреб суб'єкта використання земель у разі нанесення цій земельній території мінімальної шкоди. Нині держава застосовує переважно імперативний механізм впливу на громадські відносини; іншими словами, земельно-правові відносини утворюються та розвиваються під постійним авторитарним тиском. Цей тиск здійснюється через належні органи державної влади, які виявляють земельні правопорушення, мають відповідні покладені на них функції, що дозволяють притягувати порушників до відповідальності. Проте, як з'ясується, головний акцент слід робити не на управлінні державою земельними правовідносинами, а на розвитку такого формування правової поведінки учасників земельних правовідносин, за якою у зазначених суб'єктів не виникає намір учинити земельне правопорушення.

О.С. Мірошніченко [5, с. 45] виділяє таку класифікацію адміністративно-правових засобів охорони земельних правовідносин: «юридичні правила і норми; контролювання використання земель; відновлювальні заходи; запобіжні заходи із попередження правопорушень у сфері земельних відносин; заходи виконавчого примусу, що використовуються з метою застереження, вчинення правопорушень у царині захисту земельних відносин і притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності».

У ЗКУ нормами земельного законодавства визначені гарантії прав на земельну ділянку землекористувачів. До того ж один із розділів Земельного Кодексу України називається «Гарантії прав на землю» [2], який містить три підрозділи: захист прав на землю; відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам; вирішення земельних спорів, які можна розглядати як окремі види правових гарантій. Попередній аналіз дозволяє зробити висновок про недостатність чіткого теоретичного визначення та законодавчо сформованої системи юридичних гарантій у галузі земельних правовідносин.

Фундаментом юридичних гарантій забезпечення законності адміністративно-правових відносин, які утворюються, змінюються і припиняються з приводу земельної ділянки, є комплекс юридичних норм та юридичних засобів їхньої реалізації, за допомогою яких здійснюється законне володіння, використання, розпорядження земельними ділянками та їхня охорона. Передусім ми аргументуємо тим, що саме у нормах права та законодавства передбачені умови, способи, схеми, напрямки, які, по-перше, розкривають межі поведінки співучасників цих громадських відносин, по-друге, передбачають заходи відповідальності до недобросовісних суб'єктів.

В. В. Носик [6, с. 169], висловив таку позицію, що наявний адміністративний порядок встановлення і зміни цільового призначення земельних ділянок є бар'єрним фактором у реформуванні розвитку земельних відносин, тому що не дає право власнику земельної ділянки легко використовувати і розпоряджатися такою ділянкою для задоволення тих чи інших потреб, а також реалізувати гарантоване Конституцією України право власності на землю.

Питання про цільове призначення земель регламентується такими законодавчими актами: Земельним Кодексом України від 25 жовтня 2001 року № 2768 – III [2], законами України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року № 962-IV [7], «Про землеустрій» від 22 травня 2003 року № 858-IV [4], «Про оренду землі» від 6 жовтня 1998 року № 161-№ XIV [8]. Однак думка, що юридичне поле у цьому питанні є цілком законодавчо врегульованим, не є однозначною. Нині у громадян, які володіють земельними ділянками сільськогосподарського призначення за правом власності, досить часто з'являється потреба використовувати їх для

підприємницьких цілей, а не для ведення звичайного сільськогосподарського виробництва, тому виникає потреба у раціональній зміні цільового призначення земельної ділянки, яка у чинному земельному законодавстві не передбачається.

Згідно зі статтею 36 Закону України «Про охорону земель» [9, с. 64] можна зробити висновок, що зміна цільового призначення земель сільськогосподарського призначення дозволяється лише за умови аргументування корисності такої зміни в узгодженні із чинним законом. Стаття 20 Закону України «Про охорону земель» [7] знайомить нас із послідовністю визначення і зміни цільового призначення земельних ділянок. Згідно із цією статтею занесення земель до тієї чи іншої групи здійснюється на підставі рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування згідно з їхніми правами. Зміна цільового призначення земельних ділянок виконується за проектами землепорядкування щодо їх відведення. Окрім того, за ініціативою власників земельних ділянок виконується зміна цільового призначення земельних ділянок особистої власності. Типи застосування земельної ділянки в межах відповідних різновидів земель (окрім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) визначаються її власником або землекористувачем вільно в межах вимог, затверджених законом до використання земельних ділянок цього різновиду, з урахуванням містобудівної документації та документації землепорядкування.

Серед перепон реалізації індивідуальних земельних прав виступає, по-перше, цільове призначення земельної ділянки, яке відзначається в юридично установленому документі не відповідно до виду земель, а згідно з її функціональним призначенням, що врегульовано Класифікацією [10] видів цільового призначення земель; нормативний порядок визначення цих типів породжує сумніви. Такий метод цільового призначення земельної ділянки значно зменшує можливості власника, підпорядковуючи його межами чітко визначеної та обмеженої мети використання.

По-друге, неаргументованим видається цільове призначення земельної ділянки, яка визначається не метою використання, а за типом господарської діяльності. Згідно зі ст. 20 Земельного кодексу України [2] земельні ділянки сільськогосподарського призначення використовуються їхнім володарем або землекористувачем тільки в межах вимог до використання земель певного типу призначення, затверджених ст. 31, 33-37 цього Кодексу, а саме фермерського господарства, персонального селянського господарства, сінокосіння та випасання різної худоби, садівництва, овочівництва та ведення підсобного господарства. Незрозумілим є відсутність ведення ринкового сільськогосподарського виробництва, про яке йдеться у ст. 22 Земельного кодексу

України та яке відображено у більшості законодавчих актів, здобутого громадянами внаслідок виділення земельної частки (паю). Таке теоретично-правове формулювання обмежує юридичні права громадян щодо використання земельної ділянки для сільськогосподарських потреб, оскільки громадянин-власник земельної ділянки, наприклад, для ведення фермерського господарства не матиме змоги її використовувати без реєстрації такого господарювання насамперед для власних потреб. Водночас вид господарювання не повинен впливати на обсяг прав та обов'язків щодо використання, відновлення, охорони, захисту належних земель та на їхній юридичний режим.

По-третє, Земельним кодексом України передбачається тривала процедура зміни цільового призначення земельної ділянки, аналогічна процедурі здобуття прав власності на землю. Як і процес безкоштовного отримання земельної ділянки, врегульований ч.6-10 ст.118 Земельного кодексу України, процес зміни цільового призначення передбачає розроблення та узгодження такого проєкту, затвердження рішення про його схвалення і на цій підставі створення нового правостановлюючого нормативного документа на земельну ділянку, який обмежує право власника у вільному та мобільному одержанні рішення про злагоженість використання земельної площі. Приймаючи належне рішення, уповноважений орган використовує лише утверджену процедуру без вживання зазначених критеріїв щодо перспективи зміни цільового призначення.

Проблема ще у тому, що сам факт проходження тяжкої і довготривалої процедури у разі недостачі встановлених стандартних обмежень щодо використання земельної ділянки для тих чи інших потреб уже є проблемою для власника, оскільки під час застосування правил районування місцевості власник зазвичай самостійно вирішує питання про цільове використання згідно із затвердженими обмеженнями.

Проблемним є стан, коли земельна ділянка може водночас відноситися до кількох різновидів земель. Це передусім усуває принцип необхідності цільового використання земель і можливість змін цільового призначення земельної ділянки. Співвідношення між режимами інших різновидів земель чинним законодавством на відповідному рівні не врегульовано. Тому виникають юридичні зіткнення між режимами використання наявних різновидів земель, що призводить до необхідності пошуку шляхів їхнього вирішення.

Раціональним буде визначати узгодженість порядку встановлення і зміни цільового призначення з якісними характеристиками земель, що дозволить створити розширену практику переведення земель з одного різновиду в інший без необхідного аргументування із подальшим погіршенням їхніх якісних ознак. До того ж стаття 26 Закону України «Про

охорону земель» [7] констатує, що фундаментом розподілу земель на різновиди є зонування земель через процедуру класифікації їх на групи за природними характеристиками.

Окрім того, потрібно переглянути механізм зміни цільового призначення земель, в якому має бути не процедурні моменти, а властивості належної земельної площі та далекосяжне проєктування території, тобто чіткі критерії, які зумовлюють можливість чи, навпаки, обмеження використання земельної ділянки для вирішених потреб. У відсутності такого типу обмежень зміна цільового призначення має здійснюватися за спрощеною програмою на підставі нормативної документації із землеустрою шляхом створення нового правостановлюючого документа за заявою власника. З урахуванням існування затверджених обмежень (наприклад, недозволеність розташування виробничих об'єктів у житловій чи екологічній зоні) зміна цільового призначення не здійснюється взагалі або проходить за умови запровадження спеціальних досліджень чи експертиз. Подальший етап має завбачати трансформацію цільового призначення земель шляхом заповнення практичним розумінням законодавства про районування через визначення обмежень, які застосовуються у разі затвердження юридичного режиму належних земель, що передбачає можливість обрання поведінки власника земельної площі не за принципом «можна все, що передбачено», а виходячи із принципу «можна все, що не заборонено».

Слід зазначити, що законодавство і донині значною мірою збудоване не на принципах розкриття того, що є цільовим призначенням, а на засадах установлення обмежень і правил щодо використання певних земель. Під час впровадження зазначених рекомендацій відмова від принципу неодмінного використання земель за цільовим призначенням відобразатиме реальний стан речей.

Найважливішим конституційним принципом, який відкриває юридичну природу соціальної функції права власності, є її зобов'язальний зміст, надзвичайно актуальний саме для земельних відносин. Зазначений принцип має забезпечувати використання земельної ділянки відповідно до тих пріоритетів спрямованості, які визначені під час планування території. Згодом власник чи земельний користувач за будь-яких обставин мусить не лише дотримуватися певних обмежень чи заборон, але і використовувати її практично, відповідно до визначеної мети (цільового призначення), а надалі – згідно із вивченим районуванням. Передусім це стосується земель, які підпорядковуються засобам виробництва у сільському господарстві, використання яких є обов'язком власника.

Недоліком актуальної класифікації різновидів земель можна вважати її «роз'єднаність», що зумовлено назвою останнього, дев'ятого різновиду

земель – «землі промисловості, транспорту.. та іншого призначення». Таке визначення дає змогу органам державної влади та органам місцевого самоврядування на практиці застосовувати законодавство у «творчому сенсі» під час прийняття рішень щодо врегулювання і зміни цільового призначення земельних ділянок. Водночас неточне визначення цільового призначення ділянки надалі гальмує ефективний державний контроль за використанням та охороною земель, адже відшукати у чинній нормативно-правовій базі нормативи раціонального земельного використання, що відповідають «екзотичному» цільовому призначенню, завжди дуже складно або загалом неможливо.

Висновки. Нині наукового дослідження потребує механізм забезпечення права власності на землю під час реформування інституту цільового призначення земель в Україні.

Деякі юридичні режими наявних категорій земель не є досконалими через нестачу

повного заповнення теоретичного змісту. Оскільки у статті 91, 96 ЗК України [2] прописано, що землі використовуються тільки відповідно до їхнього цільового призначення, слід законодавчо збільшити перелік різновидів земель, увівши до нього увесь Земельний фонд України, та установити правовий режим кожної із них. Спільним рішенням із удосконалення чинного порядку визначення і зміни цільового призначення земельних ділянок, а також розподілення їх за категоріями є врегулювання нових і покращених пропозицій щодо цього та уточнення чинного законодавства. Наприклад, у ЗУ «Про Державний земельний кадастр» указується, що облік у поземельній книзі здійснюється лише за основним цільовим призначенням, тож залишається поза ним. Тому варто зосередити увагу на фіксуванні усіх, навіть незначних деталей, які мають відношення до установлення і зміни цільового призначення земельних ділянок.

Список використаних джерел:

1. Бурлаченко О.В. Земельный участок в системе недвижимого имущества : автореф.дисс.канд. юрид. наук : спец. 12.00.03. Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 2006. 30 с.
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001р. №2768-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 3-4. ст.27
3. Ниязова А.Н. Гражданско-правовое регулирование личных неимущественных отношений в Кыргызской Республике : автореф. дис.. канд. юрид. наук : спец. 12.00.03. Алматы, 1999. 24 с.
4. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003р. №858-IV Відомості Верховної Ради України. 2003. № 36. ст. 282.
5. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. Київ : Правова єдність, 2013. 544 с.
6. Носік В.В. Право власності на землю українського народу: монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
7. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 349.
8. Про оренду землі: Закон України від 6 жовтня 1998 р. № 161-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 46-47. Ст.280.
9. Синьцька О. Щодо цільового призначення земельних ділянок. *Вісник прокуратури*. 2007. № 12. С. 63-68.
10. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель: Наказ Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 липня 2010 року № 548. *Офіційний вісник України*. 2010. № 85 (15.11.2010). Ст. 3006.

УДК 347.2

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.10>

Поливач Є. Ю.,

аспірант кафедри підприємницького та корпоративного права

Київського національного економічного університету

імені Вадима Гетьмана

ORCID: 0000-0002-4837-6870

ЗАХИСТ ІНТЕРЕСІВ АВТОРА КОМП'ЮТЕРНОЇ ПРОГРАМИ У ДОГОВІРНИХ ВІДНОСИНАХ

PROTECTING THE INTERESTS OF THE AUTHOR OF A COMPUTER PROGRAM IN A CONTRACTUAL RELATIONSHIP

У статті розглянуто актуальні проблеми, що виникають під час укладання авторських договорів про використання прав інтелектуальної власності на комп'ютерні програми.

Захист майнових інтересів автора, який від початку до кінця створював проєкт, є пріоритетним під час юридичного супроводу та підготовки відповідних авторських договорів.

В умовах сучасного розвитку інформаційних технологій комп'ютерна галузь стрімко розвивається. За обсягами експорту послуг із виготовлення комп'ютерних програм Україна посідає четверте місце серед провідних країн світу.

Проте чинне законодавство України у сфері авторського права не є досконалим інструментом у захисті інтелектуальних прав власників комп'ютерних програм та їхніх безпосередніх авторів, які працювали над ідеями створення проєкту ексклюзивної та неповторної програми.

Основою захисту інтересів автора комп'ютерної програми є презумпція авторства, тобто авторське право на комп'ютерну програму виникає з моменту її створення [3].

Надалі автору бажано захистити свої авторські права у договорі про створення комп'ютерної програми за замовленням або в інший спосіб із метою уникнення небажаних спорів.

Договір про передання виключних майнових прав інтелектуальної власності є одним із засобів забезпечення інтересів власників комп'ютерних програм та одним із механізмів захисту прав автора.

Договір про створення за замовленням і використання об'єкта права інтелектуальної власності відповідно до ст. 1107 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) закріплено як правову форму розпорядження майновими правами інтелектуальної власності.

Згідно із частиною 1 статті 1107 ЦК України розпорядження майновими правами інтелектуальної власності здійснюється на підставі таких договорів: ліцензія на використання об'єкта права інтелектуальної власності, ліцензійний договір, договір про створення за замовленням і використання об'єкта права інтелектуальної власності, договір про передання виключних майнових прав інтелектуальної власності, інший договір щодо розпорядження майновими правами інтелектуальної власності [1].

Ключові слова: автор, ліцензійний договір, майнові права, комп'ютерна програма.

The article considers the current problems that arise when concluding copyright agreements on the use of intellectual property rights to computer programs.

Protecting the property interests of the author who created the project from beginning to end is a priority during legal support and preparation of relevant copyright agreements.

With the modern development of information technology, the computer industry is developing rapidly. Ukraine ranks fourth among the world's leading countries in terms of exports of computer software services.

However, the current legislation of Ukraine in the field of copyright is not a perfect tool for the protection of intellectual property rights of owners of computer programs and their direct authors, who worked on the idea of creating an exclusive and non-repetitive program.

The basis for protecting the interests of the author of a computer program is the presumption of authorship, ie copyright in a computer program arises from the moment of its creation [3].

In the future, it is desirable for the author to protect his copyright in the contract to create a computer program to order or otherwise in order to avoid unwanted disputes.

An agreement on the transfer of exclusive intellectual property rights is one of the means of ensuring the interests of owners of computer programs, one of the mechanisms for protecting copyright.

Agreement on the creation by order and use of the object of intellectual property rights in accordance with Art. 1107 of the Civil code of Ukraine (further – the Central Committee of Ukraine) is fixed as the legal form of the order of property rights of intellectual property.

According to Part 1 of Article 1107 of the Civil Code of Ukraine, the disposal of intellectual property rights is carried out on the basis of the following agreements: license for the use of intellectual property, license agreement, contract for

the creation and use of intellectual property, agreement on the transfer of exclusive property intellectual property rights, another agreement on the disposal of intellectual property rights [1].

Key words: *author, license agreement, property rights, computer program.*

Сфера надання інформаційних послуг в Україні широко представлена компаніями, які надають професійні послуги із розроблення програмного забезпечення, оброблення даних комп'ютеризованої системи, комп'ютерного дизайну, створення сайтів і хмарних порталів, обслуговування вже створених комп'ютерних програм та їхніх модулів чи компонентів. Проте роботодавці-власники компаній інколи порушують права найманих працівників, які є авторами комп'ютерних програм. Задля уникнення конфліктів потрібно укладати авторські договори, зокрема договір про передання виключних майнових прав інтелектуальної власності.

Досить часто роботодавці укладають із розробниками комп'ютерних програм певну угоду, в умовах якої зазначено, що все, що працівник створив на своєму робочому комп'ютері за допомогою ресурсів компанії та в робочий час, вважається власністю компанії. Однак іноді трапляються спірні правовідносини, що виникають саме на підставі складнощів доведення того, хто є власником певного продукту.

Особливою умовою цих відносин є неможливість погіршення становища творця чи його спадкоємців, а інших суб'єктів, яким належать виключні права та які передають їх на підставі договору [2].

Нині існують три реальних і дієвих способи захисту програмного продукту від неправомірного використання:

- 1) охороняти вихідний код програми за допомогою авторського права;
- 2) охороняти алгоритми, які використовуються у програмах, як способи вирішення конкретних завдань;
- 3) охороняти назву програми.

Відповідно до ч. 3 ст. 1107 ЦК України розпорядження майновими правами здійснюється на підставі договору про створення за замовленням і використання об'єкта інтелектуальної власності.

Відповідно до ст. 1112 ЦК України за договором про створення за замовленням і використання об'єкта права інтелектуальної власності одна сторона (творець) зобов'язується створити об'єкт права інтелектуальної власності відповідно до вимог другої сторони (замовника) та в установлений строк [1].

Йдеться не тільки про створення за замовленням, але і використання об'єкта інтелектуального права, водночас автор повинен передати замовникові створений ним об'єкт, а замовник зобов'язаний прийняти його.

Основним обов'язком замовника є використання створеного об'єкта відповідними способами та на умовах, погоджених сторонами [4, с. 417].

Відповідно до ч. 2 ст. 1112 ЦК України договір про створення за замовленням і використання

об'єкта права інтелектуальної власності повинен визначати способи та умови використання цього об'єкта замовником. Тому спосіб та умови використання об'єкта, враховуючи імперативний припис норми ч. 2 ст. 1112 ЦК України, є істотними умовами договору, без досягнення домовленості щодо яких договір вважатиметься неукладеним [2].

У частині 2 статті 1107 ЦК України зазначено, що договір про розпорядження майновими правами інтелектуальної власності укладається у письмовій формі.

У разі відсутності письмової форми договору про розпорядження майновими правами інтелектуальної власності такий договір є недійсним.

Такої думки дотримується і Верховний суд у справі № 753/20633/15, де зазначає, що отримання коштів за підготовку програмного забезпечення без відповідного договору є безпідставним отриманням майна.

Зокрема Верховний суд звернув увагу на те, що безпідставно набути майном є майно, набуто особою або збережене нею у себе за рахунок іншої особи без достатньої правової підстави. До підстав виникнення прав та обов'язків законодавець зараховує договори та інші правочини. Тобто майно вважають набути безпідставно, якщо перехід майна від однієї особи до іншої не ґрунтується на безпосередній вимозі закону, або збагачення відбулося поза правочином [6].

Договори щодо розпорядження майновими правами інтелектуальної власності мають деяку схожість із договорами купівлі-продажу майнових прав.

Відповідно до ст. 656 ЦК України предметом договору купівлі-продажу можуть бути майнові права. У ст. 190 ЦК України вказано, що майнові права є неспоживною річчю і визнаються речовими правами.

Сторонами договору є творець та замовник. Творцем може бути будь-яка фізична особа незалежно від обсягу її дієздатності. У разі, якщо фізична особа не має належного обсягу дієздатності, то укладення і виконання нею договорів здійснюється відповідно до норм глав четвертої та шостої Цивільного кодексу України. Юридична особа об'єктивно не може бути творцем, оскільки саме фізична особа є первинним суб'єктом авторського права. Замовниками можуть бути будь-які фізичні та юридичні особи.

Строк теж є істотною умовою договору, без досягнення домовленості щодо якої договір вважатиметься неукладеним.

Відповідно до ч. 4 ст. 1112 ЦК України умови договору про створення за замовленням і використання об'єкта інтелектуального права, які обмежують право творця цього об'єкта на створення інших

об'єктів, є недійсними. Такий правовий підхід узгоджується із положеннями ст. 54 Конституції України, в якій проголошується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості [1].

Відповідно до ч. 1 ст. 1113 ЦК України за договором про передання виключних майнових прав інтелектуальної власності одна сторона (особа, яка має виключні майнові права) передає другій стороні частково або у повному обсязі ці права відповідно до закону та на визначених договором умовах.

У цьому договорі не вбачається потреби застосувати реальну конструкцію договору. Сторони досягають домовленості за істотними умовами договору у письмовій формі відповідно до імперативного припису норми ч. 2 ст. 1107 ЦК України, а вже саме передання виключних майнових прав інтелектуальної власності здійснюється на стадії виконання договору. Хоча, спираючись на принцип свободи договору, сторони можуть обрати і реальну його конструкцію [4, с. 392].

Окрім того, варто враховувати, що майнові права інтелектуальної власності мають певний термін укладання. Строки, на які укладаються договори щодо їхнього передання, не можуть перевищувати строків чинності майнових прав інтелектуальної власності.

У випадках, передбачених ліцензійним договором, може укладатися субліцензійний договір, за яким ліцензіат надає іншій особі (субліцензіату) субліцензію на використання об'єкта права інтелектуальної власності. У такому разі відповідальність перед ліцензіаром за дії субліцензіата несе ліцензіат, якщо інше не встановлено ліцензійним договором [1].

У ліцензійному договорі визначаються вид ліцензії, сфера використання об'єкта права інтелектуальної власності (конкретні права, які надаються за договором, способи використання зазначеного об'єкта, територія і строк, на які надаються права тощо), розмір, порядок і строки виплати за використання об'єкта права інтелектуальної власності, а також інші умови, які сторони вважають за доцільне відобразити у договорі.

Вважається, що за ліцензійним договором надається невиключна ліцензія, якщо інше не встановлено ліцензійним договором.

Предметом ліцензійного договору не можуть бути права на використання об'єкта права інтелектуальної власності, які на момент укладення договору не були чинними.

Відповідно ч. 6 ст. 1109 ЦК України права на використання об'єкта права інтелектуальної власності та способи його використання, не визначені у ліцензійному договорі, вважаються такими, які не надані ліцензіату [1].

Умови ліцензійного договору, які суперечать положенням Цивільного Кодексу України, є недійсними [1].

Ліцензіар може відмовитися від ліцензійного договору у разі порушення ліцензіатом встановленого договором терміну початку використання об'єкта права інтелектуальної власності. Ліцензіар або ліцензіат можуть відмовитися від ліцензійного договору у разі порушення другою стороною інших умов договору.

У разі відсутності у ліцензійному договорі умови про строк договору він вважається укладеним на строк, що залишився до закінчення строку чинності виключного майнового права на визначений у договорі об'єкт права інтелектуальної власності, але не більше ніж на п'ять років. Якщо за шість місяців до закінчення зазначеного п'ятирічного строку жодна із сторін не повідомить письмово іншу сторону про відмову від договору, договір вважається продовженим на невизначений час. У цьому випадку кожна із сторін може у будь-який час відмовитися від договору, письмово повідомивши про це іншу сторону за шість місяців до розірвання договору, якщо більший строк для повідомлення не встановлений за домовленістю сторін.

Умови договору про створення за замовленням і використання об'єкта права інтелектуальної власності, які обмежують право творця цього об'єкта на створення інших об'єктів, є недійсними [1].

За авторським договором про передачу виключного права на використання твору автор (чи інша особа, яка має виключне авторське право) передає право використовувати твір певним способом і у встановлених межах тільки одній особі, якій ці права передаються, і надає цій особі право дозволяти або забороняти подібне використання твору іншим особам. Водночас за особою, яка передає виключне право на використання твору, залишається право на використання цього твору лише у частині прав, які не передаються [2].

Укладення договору про передання виключних майнових прав інтелектуальної власності не впливає на ліцензійні договори, які були укладені раніше.

Умови договору про передання виключних майнових прав інтелектуальної власності, які погіршують становище творця відповідного об'єкта або його спадкоємців порівняно зі становищем, передбаченим цим Кодексом та іншим законом, а також обмежують право творця на створення інших об'єктів, є нікчемними [1].

Автори комп'ютерної програми мають право захищати на початковому етапі як мінімум немайнове авторське право на програмне забезпечення, а саме вказувати ім'я розробника на носіях із готовою програмою, забороняти використовувати конкретні частини програми.

Отже, якщо автор створив унікальну програму або додаток, не можна запатентувати сам принцип і сутність цього винаходу, а тільки код і конкретні алгоритми [5].

Згідно із законодавством України автором комп'ютерної програми є фахівець або група фахівців, які працювали над її створенням, і ніхто інший. Проте авторське право на програмне забезпечення, яке охороняється як літературний твір, може повністю належати їм. Потрібно усвідомити різницю між майновими і немайновими правами на результат творчої діяльності.

Ми розглянемо майнові авторські права на програмне забезпечення. Йдеться про використання комп'ютерної програми з метою отримання матеріальної вигоди від такого використання: право на одноосібне використання програми, де вона була створена; право на надання можливості доступу іншим особам до використання результатів творчої діяльності програмістів, які працюють на конкретну компанію [5].

Авторське право на програмне забезпечення дозволить використання конкретної програми у власних цілях компанії задля здійснення підприємницької діяльності з метою отримання прибутку або ж перепродажу третім особам. У разі перепродажу обумовлюється можливість подальшого розповсюдження програми.

Якщо ж така компанія використовуватиме код особисто або намагатиметься продати його або здати в оренду третім особам, це буде розцінено як порушення авторського права на програмне забезпечення [5].

Отже, немайнове авторське право на програмне забезпечення передбачає безстрокове отримання нематеріального задоволення і заохочення власників такого права.

Що стосується майнового авторського права на програмне забезпечення та отримання винагороди його власниками, то це можливо протягом усього життя автора і ще 70 років після його смерті [3].

У разі, якщо ІТ-фахівець надає послуги із написання програм як фізична особа, але підприємець і компанія не приймає програміста у штат, а підписує з ним договір як із приватним підприємцем, то такий договір повинен, безумовно, передбачати, кому належатимуть майнові авторські права на програмне забезпечення, на яких умовах продукт можна передавати третім особам, чи можна змінювати програму без відома автора [5].

Зазвичай у разі такого варіанту співпраці автор повністю передає результати своєї творчості разом із авторським правом на програмне забезпечення компанії-роботодавцю.

Згідно із законодавством України програміст і далі залишається автором, але право розпорядитися результатом роботи цього автора отримує компанія. Вона також є власником авторського права на програмне забезпечення.

Спеціаліста офіційно приймають у штат ІТ-компанії. У такому випадку оформляється відповідний трудовий договір, де прописуються службові обов'язки штатного програміста згідно із посадовою

інструкцією, умови передання авторського права на програмне забезпечення.

Частиною 4 статті 181 «Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом», яка повністю вступила у дію з 01 вересня 2017 року, передбачено: якщо комп'ютерна програма створюється найманим працівником на виконання своїх трудових обов'язків або відповідно до вказівок роботодавця, то роботодавцю належать усі виключні майнові права на створену таким чином комп'ютерну програму, якщо інше не передбачено договором.

Як за договорами майнового найму, так і за ліцензійними договорами майнові права автора передаються у користування на підставі договорів, зазначених у ст. 1107 ЦК України та у спосіб, визначений ст. 31 Закону України «Про авторське право і суміжні права».

Передача майнових прав автора (чи іншої особи, яка має авторське право) оформляється авторським договором.

Майнові права, які передаються за авторським договором, мають визначитися у ньому. Майнові права, не зазначені в авторському договорі як відчужувані, вважаються такими, які не передані [2].

Ми розглянемо порядок укладання ліцензійного договору, передбачений статтею 1109 ЦК України. Особа, яка має виключне право дозволяти використання об'єкта права інтелектуальної власності (ліцензіар), може надати іншій особі (ліцензіату) письмове повноваження, яке надає їй право на використання цього об'єкта у певній обмеженій сфері (ліцензія на використання об'єкта права інтелектуальної власності) [1].

Ліцензія на використання об'єкта права інтелектуальної власності може оформлятися як окремих документ або бути частиною ліцензійного договору. Ліцензія на використання об'єкта права інтелектуальної власності може бути виключною, одиничною, невиключною [4, с. 403].

За згодою ліцензіара, наданою у письмовій формі, ліцензіат може видати письмове повноваження (субліцензію) на використання об'єкта права інтелектуальної власності іншій особі [1].

Частиною третьою ст. 1108 ЦК України визначені такі види ліцензії, як виключна, одинична і невиключна. Виключна ліцензія видається лише одному ліцензіату і виключає можливість використання ліцензіаром об'єкта інтелектуального права у сфері, обмеженої цією ліцензією, та видачі ним іншим особам ліцензій на використання цього об'єкта у зазначеній сфері. Одинична ліцензія видається лише одному ліцензіату і виключає можливість видачі ліцензіаром іншим особам ліцензій на використання об'єкта інтелектуального права у сфері, обмеженої цією ліцензією, але не виключає можливості використання ліцензіаром цього об'єкта у зазначеній сфері. Невиключна ліцензія не позбавляє можливості

використання ліцензіаром об'єкта інтелектуального права у сфері, обмеженої цією ліцензією, та видачі ним іншим особам ліцензій на використання цього об'єкта у зазначеній сфері.

На практиці використовуються повні, перехресні, зворотні, відкриті ліцензії, субліцензії [2].

Відповідно до ст. 33 Закону «Про авторське право і суміжні права» авторський договір за замовленням може передбачати виплату замовником авансу як частини авторської винагороди, тому залежно від домовленості сторін договір може носити як відплатний, так і безвідплатний характер.

Список використаних джерел:

1. Цивільний кодекс України. Відомості Верховної Ради України, 2003. №№ 40-44. 356 с.
2. Закон України «Про авторське право і суміжні права» № 3792-ХІІ від 23.12.1993 р. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1994. № 13. 64 с.
3. Стогній Є.С. П'ять питань стосовно захисту комп'ютерних програм URL: <https://www.inventa.ua/ua/blog/1612-riat-pytan-stosovno-zakhystu-kompiuternykh-prohram/> (дата звернення 28.07.2021)
4. ІТ право. За ред. Яворської О.С. Львів: Видавництво «Левада», 2017. 470 с.
5. Адвокатське бюро Яновський і партнери «Захист програмних продуктів в Україні – обов'язковий етап або примха великих ІТ-компаній». URL : <https://zkg.ua/zahysty-svoyu-kompyuternu-prohramu-avtorske-pravo/> (дата звернення 28.07.2021)
6. Тодоренко І. Електронне видання «Юрист і закон». 2019. № 17. URL : https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA012673 (дата звернення 28.07.2021)

УДК 349.415.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.11>

Попова А. О.,

кандидат юридичних наук

Інституту законодавчих передбачень і правової експертизи

ORCID: 0000-0001-5558-0142

ІМПЕРАТИВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ВІД ЗАБРУДНЕННЯ В УМОВАХ ЗАПРОВАДЖЕННЯ РИНКОВОЇ МОДЕЛІ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

IMPERATIVES FOR ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE FIELD OF LEGAL PROTECTION OF LAND FROM POLLUTION IN THE CONDITIONS OF INTRODUCTION OF MARKET MODELS OF THE EXPERIENCE

Цінність землі як національного багатства полягає в її багатофункціональному призначенні. Земля залишається основним ресурсом життя та основним засобом виробництва, що зумовлює пошуки ефективної політики держави у сфері використання і охорони земель, визначає виняткову важливість цих проблем для сталого розвитку в країні. Однак у ХХ столітті використання земель стало супроводжуватися масштабними забрудненнями, у тому числі і забрудненням небезпечними речовинами, що зумовило погіршення природного стану земель. Забруднення земель розглядається як привнесення у навколишнє середовище хімічних і біологічних речовин, які чинять шкідливий вплив на природні екосистеми й людину і яких природа не здатна позбутися самоочищенням. У результаті спостерігається негативний вплив та заподіяння шкоди рослинному світу, лісам, водам, тваринному світу, атмосферному повітрю, природно-заповідним об'єктам та ін., а також негативні наслідки для життя і здоров'я людей. Однією з найбільш актуальних проблем сьогодення в науці земельного права є проблема правової охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні. Негативні зміни якості земельних ресурсів мають місце внаслідок різноманітних порушень земельного законодавства. Досягти покращення стану використання і охорони земельних ресурсів можливо тільки за умови реалізації відповідних заходів екологічної безпеки, побудованих на певних екологічних імперативах, зокрема, під час ефективного використання і дослідження системи та форм реагування. У роботі проаналізовано екологічні, політичні, економічні передумови попередження і усунення забруднення земель небезпечними відходами.

Авторка стверджує, що економіка сталого використання земельних ресурсів формується на основі екологічного імперативу як неухильних правил взаємозв'язку держави і природи. На її думку, екологічний імператив є політикою переваги або в будь-якому випадку рівності екологічних цілей соціально-економічного розвитку людського суспільства, а тому у статті наводиться перелік імперативів екологічної безпеки, які визначені чинним законодавством України.

Ключові слова: екологічна безпека, забруднюючі речовини, небезпечні речовини, охорона земель, правова охорона земель від забруднення, забруднення земель, земельне право, екологічне право.

The value of land as a national treasure lies in its multifunctional purpose. Land remains the main resource of life and the main means of production, which determines the search for effective state policy in the field of land use and protection, determines the exceptional importance of these issues for successful sustainable development in the country. However, in the twentieth century, land use began to be accompanied by large-scale pollution, including pollution by hazardous substances, which led to the deterioration of the natural state of land. Land pollution is seen as the introduction into the environment of chemicals and biological substances that have a detrimental effect on natural ecosystems and human and which nature is unable to get rid of self-cleaning. As a result, there is a negative impact and damage to flora, forests, water, wildlife, air, nature reserves, etc., as well as negative consequences for human life and health. One of the most pressing problems in the science of land law today is the problem of legal protection of land from pollution by hazardous substances in Ukraine. Negative changes in the quality of land resources occur due to various violations of land legislation. Achieving improvement of land use and protection is possible only if the implementation of appropriate environmental safety measures based on certain environmental imperatives. In particular, during the effective use and study of response systems and forms hazardous waste.

The author claims that the economy of sustainable land use is formed on the basis of the ecological imperative as a strict rule of the relationship between the state and nature. According to her, the environmental imperative is a policy of superiority or, in any case, equality of environmental goals of socio-economic development of human society, and therefore the article lists the imperatives of environmental safety, which are defined by current legislation of Ukraine.

Key words: ecological safety, pollutants, dangerous substances, land protection, legal protection of lands from pollution, land pollution, land law, environmental law.

Актуальність теми. Суспільство не зможе повноцінно існувати і функціонувати, якщо не будуть задовольнятися його продовольчі та екологічні потреби, а гострота таких потреб у сучасному суспільстві зумовила порушення питання про необхідність забезпечення як продовольчої, так і екологічної безпеки всіма доступними та ефективними способами, одним із яких є право. Тому дослідження правової охорони земель вимагає вивчення та розроблення відповідних критеріїв стану об'єкта охорони, за допомогою чого можна встановити ефективність такої охорони. Одним із таких критеріїв, на нашу думку, може стати безпека у сфері охорони і використання земельних ресурсів. Тобто безпека у певному розумінні є результатом застосування правових заходів охорони земель, що підтверджує ефективність такого застосування. Одним із завдань цієї публікації є дослідження імперативів забезпечення екологічної безпеки в умовах запровадження ринкової моделі використання земельних ресурсів, за допомогою яких можна визначити як різновиди такої безпеки відповідно до ресурсів, так і ефективність застосування правових заходів охорони земель.

Забруднення – це внесення в навколишнє середовище або виникнення в ньому нових хімічних і біологічних речовин, які чинять шкідливий вплив на природні екосистеми й людину і яких природа не здатна позбутися самоочищенням. Вирішення проблеми охорони земель від забруднення небезпечними речовинами передбачає вжиття заходів екологічної безпеки, які розглядаються як імперативи господарської діяльності та соціальної поведінки суб'єктів права.

Мета публікації полягає в теоретичному і практичному дослідженні проблем екологічної безпеки та шляхів забезпечення врахування імперативів екологічної безпеки у системі державного управління, господарської діяльності та побуті.

Аналіз дослідження такої проблематики. Окремі питання екологічної безпеки були предметом наукових досліджень таких відомих учених, як Ю.С. Шемшученко, А.П. Гетьман, В.І. Андрейцев, В.В. Костицький, П.Ф. Кулинич, В.Л. Мунтян, Ю.Г. Жариков, Г.І. Балюк, Ю.В. Вовк, Н.С. Гавриш та інші. Дослідження питань правової охорони земель від забруднення небезпечними речовинами в Україні потребує насамперед визначення підстав та передумов правової охорони, а також імперативів екологічної безпеки як основних засад використання і охорони земель, які мають базуватися на визначенні передумов різного спрямування, зумовлених численними потребами суспільного життя, екологічними, економічними, соціальними та іншими факторами.

У системі економічної безпеки суверенної України охорона, зберігання та використання природних ресурсів на основі нормативно-правових

актів є важливим елементом національної безпеки, а безпека у сфері земельних ресурсів є складовою частиною екологічної безпеки щодо окремого природного ресурсу. В цьому аспекті ефективне використання і охорона земельних ресурсів є завданням державного значення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Важливість проблеми інтродукції екологічного імперативу у структурі управління соціально-економічним розвитком є очевидною. Визначальним фактором, який відображає позитивність розвитку цього процесу, є рівень співвідношення траєкторій управління економічним та екологічним компонентом в єдиній цілісній системі «людина–природа». Методологічну основу еколого-орієнтованого управління становить сукупність законів, принципів та критеріїв з боку забезпечення раціональних форм екологічного управління. Мається на увазі правило «екологічно-економічно», принцип екологічного співвідношення та критерій екологічної адаптованості економіки.

Тому економіка сталого природокористування формується на основі екологічного імперативу як неухильні правила взаємозв'язку держави і природи [15; 16]. Так, екологічний імператив є політикою переваги або в будь-якому разі рівністю екологічних цілей соціально-економічного розвитку людського суспільства. Зміст і наповнення екологічного імперативу залежно від часу та досягнення визначених цілей змінюється, причому в сторону трансформації економіко-екологічних відносин в еколого-економічні, а потім – соціально-екологічні відносини природокористування, якщо на початковому етапі переходу до сталого розвитку природокористування перевага справедливо віддається вирішенню економічних проблем, без яких неможливо насамперед вирішити ні екологічні, ні соціальні проблеми, то надалі акценти змінюються і поступово починають домінувати соціальні та екологічні цілі, виражаючи іманентні екологічному імперативу риси.

На всіх етапах переходу до сталого розвитку критерієм гармонізації системи «природа–суспільство» стає розвиток особистості людини, її розуму і культури. Для досягнення матеріального благополуччя, що дозволяє задовольняти необхідні потреби на гідному рівні людини, надалі випереджаючим процесом у системі суспільного відтворення є нематеріальне виробництво та накопичення. Тому процес суспільного відтворення є орієнтованим безпосередньо на розвиток особистості, її духовно-моральних основ буття, найбільшою мірою виражають суть і зміст екологічного імперативу як вибраної лінії практичного переходу суспільства до сталого розвитку.

З цього ми бачимо, що основне і головне його призначення – змінити ціннісні орієнтації людини, сформувавши її потреби в рамках «коридору» сталого розвитку. Екологічний імператив закладає певні правила поведінки людини, норму і ціль розвитку [15;

16]. Іншими словами, проблема сталого розвитку – це проблема самої людини, її мотивації, становлення вільної та всебічно розвиненої особистості, відповідальної перед суспільством і природою.

Сучасна активна особистість – складне співвідношення економічного та екологічного у людині. Так, говорячи про людину екологічну, ми вступаємо у сферу духовної культури, оскільки для реалізації у житті екологічного імперативу необхідно затвердження морального імперативу. Саме тому моральний імператив зачіпає глибинну сутність людського розуму і переводить систему економічних, соціальних та інших цінностей в етнічну площину. Синтез екологізму і гуманізму приводить до поняття «екогуманізм». Ідея екогуманізму виступає теоретико-методологічною базою формування економіки сталого розвитку [1, с. 82]. У цьому контексті системоутворюючою основою економіки сталого розвитку є національний капітал як сукупність матеріально-фізичних, інтелектуально-духовних і природних цінностей, що визначають прирощення багатства народу, рівень його благополуччя. Так, структурними елементами капіталу, реалізуючи цілі сталого розвитку, виступає фізичний, тобто традиційний економічний, природний і людський капітал. Конструктивну роль у цьому взаємозв'язку виконує людський капітал. Його ріст формує всі необхідні передумови для формування економіки сталого розвитку на основі ідеології екогуманізму та врахування у суспільному житті екологічних імперативів.

Таким чином, економіку сталого розвитку пронизує нова система ціннісних відносин у сфері природокористування, що формується на основі класифікації природних ресурсів на екологічні та неекологічні, і затверджує як провідну економічну категорію екологічну ренту, реальним вираженням якої виступає альтернативна вартість збереження і відтворення екологічних ресурсів.

Тому введення в науковий обіг терміна «екологічний імператив» сталося порівняно недавно, наприкінці 80-х років ХХ століття, та зобов'язане інтенсивній трансформації і суттєвому наповненню поняття екології, коли під цим словом почали розуміти численні дані, характеризуючи стан навколишнього природного середовища і його вплив на здоров'я людини. Так, категорія «екологічний імператив» була введена в науку професором М.М. Мойсєєвим за аналогією до кантівського категоричного імперативу. Надалі він його неодноразово доповнював та корегував [2, с. 5].

Однак, незважаючи на широке використання цього терміна в різноманітній екологічно орієнтованій науковій літературі, нині його зміст залишається слабо розробленим. Вживання досліджуваного поняття дуже часто проходить у контексті загальних викликів алармістів («не нашкодь природі») та не несе у собі додаткових дефініцій, присутніх

у морально-етичному імперативі. Досі практично немає робіт, що розкривають поняття такого феномена, що не дозволяє наповнити його морально-етичним змістом [2, с. 6].

Між тим наявна у світовому співтоваристві тенденція стійкого розвитку людства потребує все більшої концептуалізації екологічного імперативу, інакше кажучи, філософського обґрунтування світоглядно-етичної концепції, що лежить в основі розкриття його змісту, як нормативно-ціннісного регулятора поведінки особи на шляху до виходу з екологічної кризи. На нашу думку, кризовий стан земельних ресурсів свідчить про необхідність вжиття кардинально нових, інноваційних підходів до вдосконалення їх правової охорони. Під час пошуку парадигми інноваційних змін у правовому регулюванні земельних відносин важливо керуватися сформованим професором В.Л. Мунтяном методологічним положенням про те, що екологія є теоретичним підґрунтям поведінки людини індустріального суспільства у природі, а право – основним її регулятором. Для цього основні закономірності функціонування природи повинні бути відображені як екологічні імперативи – безспірні вимоги щодо охорони і належного використання земель як природного ресурсу [3, с. 13].

Зміст екологічних вимог був лаконічно виражений професором О.С. Колбасовим і закріплював основну ідею про те, що люди не можуть змінити об'єктивні закони природи, але вони можуть і повинні пізнавати їх та правильно застосовувати в інтересах розвитку суспільства. Для цього необхідно зрозуміти зміст екологічних вимог, тобто вимог, що випливають з об'єктивних законів природи та диктують певні варіанти поведінки людей щодо навколишнього природного середовища в тих чи інших певних випадках чи історичних умовах, а потім реалізовувати ці вимоги в управлінні поведінкою окремих людей, людських колективів, народів, усього людства. Поведінка людей, узгоджена з екологічними вимогами, розглядається як екологічно правильна, а право – найбільш ефективний регулятор суспільних відносин – може забезпечити та забезпечує таку бажану поведінку людей, тісно взаємодіючи з іншими засобами управління суспільством. Таким чином, проголошуючи обов'язкові юридичні принципи та приписи, покладаючи певні обов'язки та надаючи суб'єктам відповідні права та повноваження, встановлюючи заборони та дозволи, воно здатне створити та створює такий режим усіх видів людської діяльності у сучасних умовах, за якого буде гарантоване екологічне благополуччя суспільства [4, с. 25].

Нині для реалізації екологічних прав не досить позиції невтручання, утримання від дій, які можуть порушити екологічні права. На державу покладений обов'язок активної діяльності, створення умов

для здійснення цих прав, обмеження окремих сфер з метою захисту екологічних прав [5, с. 38]. Так, стаття 16 Конституції України від 28 червня 1996 року № 254/96-ВР визначила обов'язком держави забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу. А обов'язком кожного, як зазначається у статтях 66 і 68 Конституції України, є неухильне додержання Конституції України та законів України, непосягання на права і свободи, честь і гідність інших людей, незаподіювання шкоди природі, культурній спадщині і відшкодування завданих збитків [6].

Безсумнівно, права і обов'язки тісно пов'язані. Тому здебільшого навіть важко відокремити від обов'язків, наприклад право раціонального природокористування, яке передбачає можливість вільно використовувати природні ресурси, запобігати їх забрудненню і сприяти їх відновленню (як необхідність подібних дій). Одним з основних обов'язків суб'єктів земельних прав є врахування цільового призначення земельної ділянки у разі її використання. При цьому слід визначити, що цей суб'єкт не вправі самостійно змінювати вид цільового призначення такої земельної ділянки. Розглядаючи питання про обов'язки суб'єктів у сфері охорони земель від забруднення небезпечними речовинами, слід згадати також про екологічні вимоги, дотримання яких є обов'язковим як для громадян, так і для юридичних осіб, що були передбачені у ст. 40 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ. Ці вимоги враховуються у законодавчій діяльності та сприяють удосконаленню правозастосовної діяльності, надаючи йому природоохоронного характеру [7].

У випадках та в порядку, передбачених законом, землекористувачі та власники земельних ділянок мають право на відшкодування збитків. Відповідно до ч. 2 ст. 95 ЗК України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III «порушені права землекористувачів підлягають відновленню в порядку, встановленому законом». Так, враховуючи шкідливі наслідки розвідувальних робіт, у ст. 97 ЗК України на підприємства, установи та організації в такій сфері покладений обов'язок відшкодувати власникам землі та землекористувачам усі збитки, в тому числі неоподатковані доходи, а також за свій рахунок приводити займані земельні ділянки у попередній стан [8].

Також необхідно зазначити, що законодавство передбачає компенсацію втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, завдані обмеженням у землекористуванні та погіршенням якості земель. Втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, відповідно до ч. 4 ст. 207 ЗК України, компенсуються незалежно від

відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам. Кошти, які надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, використовуються виключно на освоєння земель для сільськогосподарських потреб, поліпшення відповідних угідь, охорону земель відповідно до розроблених програм та проєктів землеустрою. Використання цих коштів на інші цілі не допускається [8].

Зауважимо, що спеціальні права та обов'язки суб'єктів містяться у спеціальному законодавстві та, як зазначав І.І. Каракаш, визначаються не лише видом використання земельних ділянок, а і здійсненням цих прав та обов'язків спеціальним суб'єктом. Як приклад можна навести право орендодавця вимагати від орендаря дотримання вимог екологічної безпеки в процесі здійснення землекористування та збереження родючості ґрунтів. При цьому не можна не згадати, що у зв'язку з особливостями використання та охорони земель у гірничодобувній промисловості у вітчизняній науці земельного права виносилась пропозиція їх виокремлення в окрему категорію земель, що певним чином є логічним [9, с. 80].

Так, в Україні за 2020 рік утворилось майже понад 54 млн м³ побутових відходів, або понад 10 млн тонн, які заховуються на 6 тис. сміттєзвалищ і полігонів загальною площею майже 9 тис. гектарів [10]. Тому стаття 17 Закону України «Про відходи» від 5 березня 1998 року № 187/98-ВР закріплює обов'язки суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами, що виступають відповідними імперативами у цій сфері. Суб'єкти господарської діяльності у сфері поводження з відходами зобов'язані: 1) запобігати утворенню та зменшувати обсяги утворення відходів; 2) забезпечувати приймання та утилізацію використаних пакувальних матеріалів і тари, в яких знаходилася продукція цих підприємств, установ та організацій – суб'єктів господарської діяльності, або укладати угоди з відповідними організаціями на їх збирання та утилізацію; 3) визначити склад і властивості відходів, що утворюються, а також ступінь їх небезпечності для навколишнього природного середовища та здоров'я людини відповідно до нормативно-правових актів, які затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; 4) на основі матеріально-сировинних балансів виробництва виявити і вести первинний облік кількості, типу і складу відходів, що утворюються, збираються, перевозяться, зберігаються, оброблюються, утилізуються, знешкоджуються та видаляються, і подавати щодо них статистичну звітність у встановленому

порядку; 5) забезпечувати повне збирання, належне зберігання та недопущення знищення і псування відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, що відповідає вимогам екологічної безпеки; 6) брати участь у будівництві об'єктів поводження з відходами; 7) здійснювати організаційні, науково-технічні та технологічні заходи для максимальної утилізації відходів, реалізації чи передачі їх іншим споживачам або підприємствам, установам та організаціям, що займаються збиранням, обробленням та утилізацією відходів, а також забезпечувати за власний рахунок екологічно обґрунтоване видалення тих відходів, що не підлягають утилізації; 8) не допускати змішування відходів, якщо це не передбачено наявною технологією та ускладнює поводження з відходами або не доведено, що така дія відповідає вимогам підвищення екологічної безпеки; 9) не допускати зберігання та видалення відходів у несанкціонованих місцях чи об'єктах; 10) здійснювати контроль за станом місць чи об'єктів розміщення власних відходів; 11) своєчасно в установленому порядку сплачувати екологічний податок, що справляється за розміщення відходів; 12) надавати місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, уповноваженим органам виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища інформацію про відходи та пов'язану з ними діяльність, у тому числі про випадки несанкціонованого попадання відходів у навколишнє природне середовище та вжиті щодо цього заходи; 13) призначати відповідальних осіб у сфері поводження з відходами; 14) забезпечувати розробку в установленому порядку та виконання планів організації роботи у сфері поводження з відходами; 15) відшкодовувати шкоду, заподіяну навколишньому природному середовищу, здоров'ю та майну громадян, підприємствам, установам та організаціям внаслідок порушення встановлених правил поводження з відходами, відповідно до законодавства України; 16) забезпечувати професійну підготовку, підвищення кваліфікації та проведення атестації фахівців у сфері поводження з відходами; 17) мати ліцензії на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами або дозвіл на транскордонне перевезення небезпечних відходів; 18) мати погоджений із уповноваженими органами виконавчої влади план дій на випадок виникнення надзвичайної ситуації, пов'язаної із поводженням з небезпечними відходами; 19) передбачити під час укладення угод на поставку в Україну товарної продукції утилізацію чи вивезення з України використаних пакувальних матеріалів і тари; 20) здійснювати планування нового будівництва або реконструкції об'єкта поводження з відходами з дотриманням вимог про містобудування; 21) виконувати інші обов'язки, передбачені законодавством, щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища відходами [11].

Також необхідно звернути нашу увагу на те, що законодавство України у сфері поводження з відходами постійно розширює коло імперативних обов'язків, яких потрібно дотримуватися тим суб'єктам, які здійснюють господарську діяльність, а це своєю чергою підкреслює гостроту досліджуваної нами проблематики.

Таким чином, Закон України «Про відходи» від 5 березня 1998 року за № 187/9-ВР визначає правові засади виникнення, зміни та переходу права власності на відходи, суб'єктів цього права, правосуб'єктність власників щодо поводження з відходами, права і обов'язки суб'єктів у сфері поводження з відходами, включаючи відходи виробництва, повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у цій сфері, питання функціонального управління, тобто державного обліку і паспортизації відходів, ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та їх утилізації, ведення реєстру місць видалення, моніторингу, інформаційного забезпечення, здійснення контролю і нагляду у цій сфері.

У системі законодавчого забезпечення поводження з відходами, їх утилізації та зменшення обсягів утворення чільне місце посідають законодавчі приписи щодо економіко-правових важелів регулювання, дотримання системи вимог щодо запобігання або зменшення утворення відходів, екологічно безпечного поводження з ними, підстави юридичної відповідальності за правопорушення у сфері поводження з відходами та міжнародної співпраці у зазначеній сфері, які певною мірою забезпечують реалізацію Загальнодержавної програми поводження із токсичними відходами. Основні напрями державної політики у сфері поводження з відходами можна класифікувати за такими групами та класифікаційними показниками.

По-перше, у сфері забезпечення екологічної безпеки такими імперативними нормами є: 1) дотримання правил екологічної безпеки у разі поводження з відходами, забезпечення повного збирання і своєчасного їх знищення та видалення; 2) зменшення небезпечності відходів, зведення до мінімуму їх утворення; 3) забезпечення безпечного видалення відходів, що не підлягають утилізації, шляхом розроблення відповідних технологій, екологічно безпечних методів та засобів поводження з ними.

По-друге, у сфері ефективного використання відходів та матеріально-сировинних ресурсів: 1) забезпечення комплексного використання матеріально-сировинних ресурсів; 2) сприяння максимально можливій утилізації відходів шляхом прямого, повторного чи альтернативного використання ресурсно-цінних відходів; 3) здійснення комплексу науково-технічних та моніторингових досліджень для виявлення і визначення ресурсної цінності відходів з метою їх ефективного використання.

По-третє, у сфері організаційного, технологічного, матеріального і функціонального забезпечення запобігання небезпечного впливу відходів на довкілля і здоров'я людей: 1) обов'язковий облік відходів на основі їх класифікації та паспортизації; 2) сприяння створенню об'єктів поводження з відходами; 3) організація контролю за місцями чи об'єктами розміщення відходів для запобігання шкідливого їх впливу на довкілля і здоров'я людей; 4) забезпечення соціального захисту працюючих у сфері поводження з відходами.

Визначаючи зміст охорони земель, Земельний кодекс України передбачає її складником захист земель від забруднення відходами виробництва, а серед завдань землеустрою окремо виділяє захист земель від забруднення відходами виробництва, хімічними речовинами та інших видів їх деградації. Так, Закон України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року містить у ст. 46 окремі приписи щодо охорони земель і ґрунтів від забруднення відходами, який покладає обов'язки на суб'єктів господарської діяльності, пов'язаної зі зберіганням, обробленням, утилізацією, видаленням, знешкодженням і захороненням відходів щодо:

1) виконання заходів із запобігання або зменшення обсягів їх утворення та екологічно безпечного з ними поводження;

2) максимального збереження ґрунтового покриву на основі оптимального територіального розміщення об'єктів поводження з відходами;

3) зняття родючого шару ґрунту, його збереження і використання в процесі рекультивації місць розташування відходів, покращення малопродуктивних земель та благоустрою населених пунктів;

4) запобігання негативному впливу об'єктів поводження з відходами, що використовуються для їх збирання, зберігання, оброблення, утилізації,

видалення, знешкодження та захоронення на прилеглих територіях з обов'язковим проведенням рекультивации земель після ліквідації цих об'єктів [12].

Висновки. Небезпечна діяльність, як правило, носить господарсько-економічний характер, оскільки вона частіше за все здійснюється у сфері промислового товарного виробництва та надання послуг. Джерела небезпеки найчастіше використовуються як засоби виробництва товарів та їх реалізації, виконання робіт та надання послуг, а отже, в таких випадках є ознаки підвищення небезпечної діяльності, що закріплені у ст. 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 року за № 222-VIII [13]. Майже всі види діяльності, що створюють небезпеку для земельних ресурсів, підлягають ліцензуванню відповідно до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 року № 2245-III. Якщо держава дає дозвіл на здійснення такого роду діяльності, то вона не може бути неправомірною. Відповідно, правомірною має бути і мета такої діяльності, при цьому під правомірною метою ми розуміємо неспрямованість цієї діяльності на заподіяння шкоди земельним ресурсам [14].

Таким чином, зміст прав та обов'язків суб'єктів у сфері охорони земель допомагає визначити зміст правового статусу цих суб'єктів. Він складається з правомочностей, які залежать як від правового статусу суб'єкта взагалі, так і виду здійснюваної ним діяльності, особливостей земельної ділянки та обстановки, в якій діє цей суб'єкт. При цьому слід зазначити, що для повного уявлення правового статусу суб'єкта в цій сфері необхідно розглядати питання про зміст правової охорони земель від забруднення небезпечними речовинами, основні функції цієї охорони та, зокрема, контроль та юридичну відповідальність у сфері охорони земель від забруднення.

Список використаних джерел:

1. Неверов А.В. Экологический императив экономики устойчивого развития. URL: http://www.bseu.by:8080/bitstream/edoc/66758/1/A.V._Neverov_7.pdf (дата звернення: 05.09.2021).
2. Колесников Ю.Ю. Экологический императив: духовно-парадигматический дискурс : дис. ... канд. философ. наук : 09.00.11. Северо-Кавказ. гос. техн. у-нт. Ставрополь, 2006, 170 с.
3. Мунтян В.Л. Правовые проблемы рационального природопользования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Нац. юрид. ун-т им. Ярослава Мудрого. Харьков, 1975. 49 с.
4. Колбасов О.С. Социализм и охрана окружающей среды. Право и управление в странах-членах СЭВ : учебное пособие. Москва : Юридическая литература, 1979. 392 с.
5. Кобецька Н.Р. Екологічні права громадян України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Львівський держ. ун-т ім. Івана Франка. Львів. 174 с.
6. Конституція України: станом на 1 верес. 2016 р. Відповідає офіційному тексту. Харків : Право, 2016. 82 с.
7. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. *База даних «Законодавство України»*. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 04.09.2021).
8. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4, ст. 27.
9. Каракаш И.И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине : научно-практическое пособие. Киев : Истина, 2004. С. 80–102.
10. Стан сфери поводження з побутовими відходами за 2020 рік. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/terretory/stan-sfery-povodzhennya-z-pobutovymy-vidhodamy-v-ukrayini-za-2020-rik-2/>.

11. Про відходи : Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР. *База даних «Законодавство України»*. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 04.09.2021).
12. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 року № 962-IV. *База даних «Законодавство України»*. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text> (дата звернення: 04.09.2021).
13. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 березня 2015 року за № 222-VIII. *База даних «Законодавство України»*. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text> (дата звернення: 04.09.2021).
14. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18 січня 2001 року № 2245-III. *База даних «Законодавство України»*. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-14#Text> (дата звернення: 04.09.2021).
15. Костицький В.В. Міжнародно-правовий етичний імператив як основа теоретико-методологічного забезпечення розвитку екологічного права. *Право України*. 2011. № 2. С. 20–33.
16. Костицький В.В. Найкраще, що є у Бога на Землі (Екологічне право та школа екологічного права професора Ю.С. Шемшученка). *Держава і право у світлі сучасної юридичної думки* : збірник наукових праць на пошану Юрія Сергійовича Шемшученка. До 75-річчя від дня народження. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2010. С. 370–377.

УДК 349.6;341.1;340.5

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.12>

Уberman В.І.,

кандидат технічних наук,

провідний науковий співробітник лабораторії формування та регулювання якості вод

Науково-дослідної установи

«Український науково-дослідний інститут екологічних проблем»

ORCID: 0000-0002-2807-7937

Васьковець Л. А.,

кандидат біологічних наук,

професор кафедри безпеки праці і навколишнього середовища

Національного технічного університету

«Харківський політехнічний інститут»

ORCID: 0000-0002-7373-7113

БАЗОВІ ЕЛЕМЕНТИ СТРУКТУРИ ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ СКИДАННЯ ЗАБРУДНЮВАЛЬНИХ РЕЧОВИН У ВОДНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ ЄС ТА УКРАЇНИ

BASIC ELEMENTS OF THE STRUCTURE OF LEGAL MECHANISMS OF REGULATING DISCHARGES OF POLLUTING SUBSTANCES IN EU AND UKRAINE WATER LEGISLATION

У статті досліджено структуру та базові норми правових механізмів регулювання скидання (РС) забруднювальних речовин (ЗР) із точкових техногенних джерел у поверхневій воді, зазначені у законодавствах ЄС та України. Дослідження спрямовано на визначення шляхів апроксимації водного законодавства України до екологічного законодавства ЄС і створення першочергових змін в українському законодавстві. Показано, що концептуальними відмінностями європейського та українського РСЗР є відповідно: 1) фактори впливу на якість води: хімічні речовини vs зворотна вода; 2) реципієнти забруднювального впливу: людина та всі складники водних екосистем vs певне водокористування. Виявлено структуру та головні елементи базової частини правового механізму регулювального впливу інституту РСЗР у законодавстві ЄС та визначена їхня відмінність від українських відповідників. Запропоновано шкалу ознак для порівняння предметно-функціонального значення норм інститутів РСЗР обох законодавств. Визначено головні розбіжності інститутів РСЗР за п'ятьма значеннями ознак відповідності: «відповідає повністю», «не суперечить», «відповідає частково», «не відповідає», «не врегульовано законодавством ЄС». Із 35 отриманих оцінок розбіжності значення «не відповідає» мають 18 (51%), а значення «не суперечить» – 12 (34%). Зроблено висновок, що європейське еколого-правове РСЗР за системною побудовою і змістом базових елементів регулювального впливу принципово відрізняється від українського. Наголошено, що головний нормативний вплив європейських вимог спрямовано на найкращі доступні технології для джерел скидання всіх ЗР, а додатковий – на створення у прийнятному масиві води зон змішування (ЗЗ) і використання їхніх властивостей для зменшення вмісту певних пріоритетних ЗР, тоді як в українському законодавстві головним інструментом обмежувального впливу на техногенні джерела ЗР є ЗЗ. Визначено першочергові зміни, потрібні у водному законодавстві України для імплементації вимог законодавства ЄС щодо РСЗР.

Ключові слова: водне право, регулювання якості води, скидання забруднювальних речовин, водне законодавство ЄС, порівняльне право.

The article examines the structures and basic norms of legal mechanisms for regulating the discharges (RD) of pollutant substances (PS) from point sources into surface waters in EU and Ukrainian legislation. The purpose of the comparison is to identify ways to approximate Ukraine's water legislation to EU environmental one and to find changes into Ukrainian legislation. The conceptual differences between the European and Ukrainian RDPSs are respectively: 1) factors influencing water quality: chemicals vs return water; 2) recipients of polluting effects: man and all components of aquatic ecosystems vs certain kind of water use. The structure and main elements of the basic part of the legal mechanism of regulatory influence of the RDPS institute in the EU legislation are revealed and their difference from the Ukrainian counterpart are determined. A scale of features has been developed to compare subject and functional significance of the norms in RDPS institutes in both legislation. The main differences between RDPS institutes are identified by five values of compliance: "fully compliant", "does not contradict", "partially compliant", "does not comply", "not regulated by EU law". Of the 35 received conformity assessments, 18 (51%) of them have the value "does not correspond" and 12 (34%) ones have "does not contradict" values. It is concluded that the European environmental and legal RDPS

institute is principally different from the Ukrainian one in terms of its system structure and contents of the basic elements of regulatory influence. It is emphasized that the main regulatory impact from European law requirements is aimed at the best available technologies for sources of discharge of all PSs. But its additional impact is aimed to create in receiving water bodies mixing zones (MZ) and use their properties to reduce the content of certain priority PSs. Whereas Ukrainian legislation uses MZ as the main instrument of restrictive influence on PS sources. Changes in the water legislation of Ukraine to implement of requirements of the EU legislation concerning RDPS are defined.

Key words: *water law, water quality regulation, pollutant discharge, EU water legislation, comparative law.*

Постановка проблеми. Правові вимоги до регламентування скидання хімічних речовин (ХР) у масиви поверхневих вод є одним із найактуальніших і важливих напрямів охорони вод та забезпечення її якості. У доктринальному документі сучасної екологічної політики України [1, ч. I] (далі Стратегія), серед іншого зазначено, що до основних джерел забруднення належать скиди із промислових (техногенних) об'єктів, а серед основних речовин, які спричинюють забруднення, згадуються сполуки важких металів, сполуки азоту і фосфору, нафтопродукти, феноли, сульфати, поверхнево-активні речовини. У Рішенні РНБО України від 30 липня 2021 року «Про стан водних ресурсів України» [2] зазначається високий рівень ризиків для водних об'єктів і наводяться певні причини, які зумовлюють такий ризик. Передбачено комплекс важливих заходів, зокрема у сфері законотворчої і нормотворчої діяльності, спрямованих на поліпшення якісного стану вод. Паралельно виконується програма апроксимації водного законодавства України до екологічного законодавства ЄС. Здійснення Стратегії та невідкладних заходів має відбуватися з одночасним реформуванням державного управління у сфері охорони вод і його переходом до інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом (ІУВРБП), яке фактично здійснюється в Україні, починаючи з 2017 року. У цих умовах критично важливого значення набуває еколого-правовий підінститут регулювання скидання забруднювальних речовин (РСЗР) [3]. Цей підінститут містить **найбільш дієві правові засоби лімітування надходження у поверхневі води забруднювальних речовин (ЗР)**, які чинять визначальний вплив на екологічний стан та екологічну безпеку водного середовища, на придатність поверхневої води для різних видів використання. Удосконалення українського РСЗР у напрямку його наближення до європейського відповідника нині є одним із найважливіших еколого-правових завдань водного законодавства. Вирішення цього завдання вимагає **чіткого визначення та порівняння структури правових механізмів РСЗР** в екологічному законодавстві ЄС та у водному законодавстві України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні вимоги та особливості механізмів правового регулювання (МПП) для забезпечення екологічної безпеки водокористування досліджували відомі науковці-правознавці В. І. Андрейцев, А. П. Гетьман, Н. Р. Кобецька, А. К. Соколова, Ю. С. Шемшученко та інші. Вимоги до обмеження скидання ЗР у водні

об'єкти, які встановлено у джерелах права вищого рівня (кодекси, закони), розглянуто і викладено у базових підручниках та посібниках із екологічного права, екології і водних ресурсів, написаних визначними фахівцями та науковцями, а саме М. С. Шемшученком, А. П. Гетьманом, В. І. Андрейцевим, Н. Р. Кобецькою, В. К. Хільчевським, А. В. Яциком та іншими. Лише в окремих із цих видань та у галузевих підручниках більш детально розглянуто правовий механізм зазначеного обмеження на рівні деяких підзаконних нормативно-правових актів [4, с. 226–235] та логічних ланцюгових зв'язків [5, с. 45]. Із невеликої кількості порівняльних досліджень водного законодавства ЄС та України жодне не торкалося правових механізмів РСЗР, наприклад, [6]. Винятком слід вважати перше дуже поверхневе дослідження [7], в якому порівняння виконувалося у напрямку (Директива 2000/60/ЄС [8] (ВРД)) → (водне законодавство України). З окремими надто оптимістичними висновками цього дослідження про досить високий рівень відповідності водних законодавств України та ЄС нині важко погодитись. Особливо це стосується принципово важливих для РСЗР понять ВРД [8] «Стандарт якості довкілля» у ст. 2 (35), «Граничні значення виділення» у ст. 2 (40), «Засоби контролю за викидами» у ст. 2 (41) та вимог ст. 10 (1) (2) (2) «Комбінований підхід до точкових і просторово-розподілених джерел». Перше порівняння не брало до уваги інші джерела водного (та загального екологічного) законодавства ЄС, до яких, зокрема, належать Directive 2008/105/ЄС (ДСЯД) [9], Директива № 2010/75/ЄС (ДПВ) [10], Директива 2006/11/ЄС (ДНРВ) [11]. В екологічно розвинених країнах світу, на відміну від України, всі принципи РСЗР, на яких ґрунтуються регулятивні норми і їхній поняттєво-категоріальний апарат, розглядаються на рівні політики щодо якості води (water quality policy) та обговорюються у колах правників. Досвід Німеччини може слугувати показовим прикладом [12]. Наближеними до такого підходу є дослідження науковців харківської школи екологічного права Ю. Ю. Виставної, М. К. Черкашиної [13] та інших.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. У цій статті МПП розуміється у сенсі, запропонованому С. С. Алексєєвим [14, с. 209–239]. Досліджуються структура та елементи МПП, пов'язані з головними регулятивними нормами (та із відповідними нормами-дефініціями), які визначають поведінку суб'єктів суспільних відносин у сферах: **водних послуг у частині скидання стічних вод та**

емісії (за визначенням ВРД [10, ст. 2(38)(41), ст. 10]) та *водокористування у частині скидання ЗР* (за визначенням у Водному кодексі України (ВКУ) [15, ст. 48]). Попри те, що за ст. 48 ВКУ РСЗР стосується значної частини суспільних правових відносин у сфері спеціального водокористування, а інколи навіть підмінює всю водоохоронну діяльність деяких водокористувачів, системне дослідження правових механізмів РСЗР не отримало належної уваги та розгляду. Особливо важливого значення таке дослідження набуває у період практичного переходу до ГУВРБП і його здійснення. Еколого-правове *дослідження головних регулятивних норм (та відповідних норм-дефініцій) підінститутів РСЗР законодавств ЄС та України* є важливою невирішеною частиною загальної проблеми правової охорони вод, забезпечення їхньої якості та екологічної безпеки.

Метою роботи є визначення системної побудови та головних структурних елементів еколого-правового механізму РСЗР із точкових джерел у поверхневій воді ЄС для подальшого наукового обґрунтування пропозицій щодо відповідних змін у водному законодавстві України. До мети роботи також належить виявлення тих елементів порівняння українського еколого-правового механізму РСЗР, які підлягають першочерговим змінам під час імплементації вимог європейського екологічного законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід зазначити, що дефініції ВРД істотно відрізняються від ВКУ, а їхній переклад спричинює багато проблем під час розуміння і порівняння (більш точний та адекватний українській суспільній практиці переклад ВРД міститься у [16] і далі згадується як ВРД1). Зокрема, у ст. 2(1) ВРД поняття «поверхнева вода» визначає внутрішні води, а також перехідні та прибережні води (з погляду на хімічний стан це поняття також означає «територіальні води») [8, ст. 2(1)], тоді як у ВКУ [15, ст. 2] «морські води» не належать до поверхневих вод, утворюючи окрему категорію. Принципові відмінності поняття «забруднювач» (у сенсі речовини) зі ст. 2(31) ВРД і «забруднювальна речовина» у ст. 1 ВКУ викладено у статті [17], а наслідки відсутності у ВКУ поняття «стандарт якості доквілля» зі ст. 2(35) ВРД розглянуто у статті [18].

У попередніх порівняннях констатувалася *істотна еколого-правова відмінність українського та європейського підінститутів РСЗР*. Окрім того, виявлено концептуальні розбіжності цих підінститутів, одна з яких полягає у визнанні європейським екологічним законодавством *ХР фактором впливу на якість води* (ВРД, преамбула), тоді як за українським водним законодавством таким фактором є зворотна вода. Ця відмінність може здатися дещо схоластичною через те, що ЗР потрапляють у приймальну воду здебільшого саме у складі зворотної води, але сприйняття концепції ВРД змінює принцип

української водоохоронної діяльності, спрямовуючи її на першочергову боротьбу із ЗР. Другою концептуальною розбіжністю є комплексне врахування європейським законодавством забруднювального впливу на людину та усі складники водних екосистем, тоді як за українським законодавством розгляд фактично обмежується лише потребами певного водокористування (тобто економічної та господарської діяльності). Всебічному порівнянню двох підінститутів заважає відсутність внутрішньої єдиної і спільної бази (шкали) для порівняння. Тому пошук системи ознак, за якими слід здійснювати порівняння, є важливим попереднім методичним завданням.

На виконаному раніше і викладеному у статті [19] першому етапі дослідження правових механізмів РСЗР у законодавствах ЄС та України порівнювався їхній поняттєво-категоріальний апарат. Для цього використовувалася спеціальний науково-екологічний інструмент, незалежний від порівнюваних законодавств, який характеризує лише об'єкт природного (водного) середовища, його властивості і структурно-функціональні особливості під час здійснення РСЗР. Таким інструментом був *ланцюг поширення забруднювального впливу точкових джерел* у поверхневих водних об'єктах, наведений у статті [19]. Цей ланцюг ураховував особливості поширення та поведінки ХР (після їхнього скидання) у водному середовищі. Методика порівняння полягала у тому, що підінститути РСЗР характеризувалися набором ознак окремих ланок зазначеного ланцюга. Дослідження виявило істотну відмінність поняттєво-категоріального апарату підінститутів РСЗР у європейському та українському водних законодавствах за ознаками поширення забруднювального впливу. Але така методика не може застосовуватися для порівняння нормативного наповнення МПР через *принципову різницю між ланцюгом поширення забруднювального впливу у водоймах та нормативною структурою правового механізму РСЗР*.

Під час дослідження базової частини правових механізмів європейського та українського законодавств, а саме регулятивних норм і відповідних нормативних визначень, слід ураховувати, що такі норми спрямовуються на два законодавчо відмінних види масивів вод: масиви поверхневих вод (МПВ) та істотно змінені або штучні масиви поверхневих вод (ІЗШМПВ). Цільовою характеристикою всієї водоохоронної політики є «стан поверхневої води», який визначається *двома видами стану: хімічним та екологічним*. МПВ характеризуються поняттям «екологічний стан», а ІЗШМПВ – поняттям «екологічний потенціал». Ознаки відмінності, які використовуються для порівняння, є переважно *характеристиками системної структури лімітаційного регулювального впливу* правових норм (їхніх частин) і *змістовної тотожності відповідних правових дефініцій*. Структура базової

частини регульовального впливу за комбінованого підходу до РСЗР із точкових джерел у поверхневій воді, який передбачено, головним чином, статтею 10 ВРД і ст. 4 ДСЯД, графічно зображена на рис. 1. За даними рис.1, правовий механізм європейського РСЗР містить два види спрямування правового впливу: 1) технологічний – прямо на джерело (установку) скидання ЗР, які законодавчо поділяються на пріоритетні і деякі інші (ПЗР) та на специфічні (СЗР), або на відповідний джерелу (установці) вміст ЗР у зворотній воді; 2) екологічний – шляхом визначення і встановлення допустимої зони змішування (ЗЗ), поза межею поширення якої вміст певної ПЗР не повинен перевищувати стандарту якості довкілля (СЯД) для цієї ПЗР, тобто через властивості такої ЗЗ обмежується вміст ПЗР у зворотній воді. Слід зазначити, що на стан приймального масиву води, окрім скинутих техногенних ЗР, впливають фонові ЗР, наявність яких у воді не пов'язана з цим джерелом скидання.

Розташування ЗЗ та її поширення (межа) визначаються за вимогами ст. 4 ДСЯД. ВРД допускає два способи використання правового впливу: сам вплив виду 1) або поєднання впливів виду 1) і 2). Впливи відрізняються за регульовальними (лімітувальними) нормативами: вплив виду 1) використовує **нормативи граничних величин скиду (ГВС)** для кожної ЗР, а вплив виду 2) – **нормативи ГВС і нормативи гранично допустимих скидів (ГДС) для категорії ПЗР**. ГВС відповідають характеристикам найкращих доступних технічних рішень (НДТ) для джерела (установки) скидання ЗР, а ГДС визначаються за властивостями (асиміляційною спроможністю) ЗЗ щодо ПЗР та за СЯД, установленими для кожної ПЗР, тобто ГДС є вторинним нормативом.

Базова частина правового механізму українського РСЗР міститься у главі 8 ВКУ. Ядром механізму є ст. 38 ВКУ, де встановлюються вимоги до головного регульовального інструменту: нормативів ГДС, метою яких є «поетапне досягнення екологічного нормативу якості води». Але у ч. 1 ст. 37 ВКУ зазначено, що наведена мета стосується **усього масиву** приймальної води загалом, а не **прилеглої до джерела скидання частини цього масиву**. Зі ст. 1 і ст. 41 ВКУ [15] видно, що ГДС повинен визначатися **для кожної ЗР**, яка скидається, тоді як зі ст. 37 зрозуміло, що у понятті «екологічний норматив» **ідеться не про окремі ЗР, а про цілий комплекс** «значення концентрацій забруднюючих речовин і показники якості води (загальні фізичні, біологічні, хімічні, радіаційні)», а також не про постійне дотримання нормативу. Окрім того, нині всупереч вимогам ч. 2 ст. 37 ВКУ екологічний норматив не розроблено. За чинними донині підзаконними нормативно-правовими актами нормативи ГДС визначаються і встановлюються, виходячи з вимоги дотримання (первинних) нормативів екологічної безпеки водокористування: гранично допустимих концентрацій (ГДК) речовин і допустимих концентрацій (ДК) радіоактивних речовин (ст. 36 ВКУ).

Аналіз структури нормативного впливу, зображеної на рис. 1, свідчить про можливість її інтерпретації із позиції кібернетичного підходу як системи керування. Водночас на етапі визначення нормативів технологічний вплив на джерело скидання ЗР слід розглядати як відкритий цикл керування, а вплив на якість води – як замкнений цикл керування із негативним зворотним зв'язком. На відміну від рисунку, український нормативний вплив структурно має один вид спрямування.

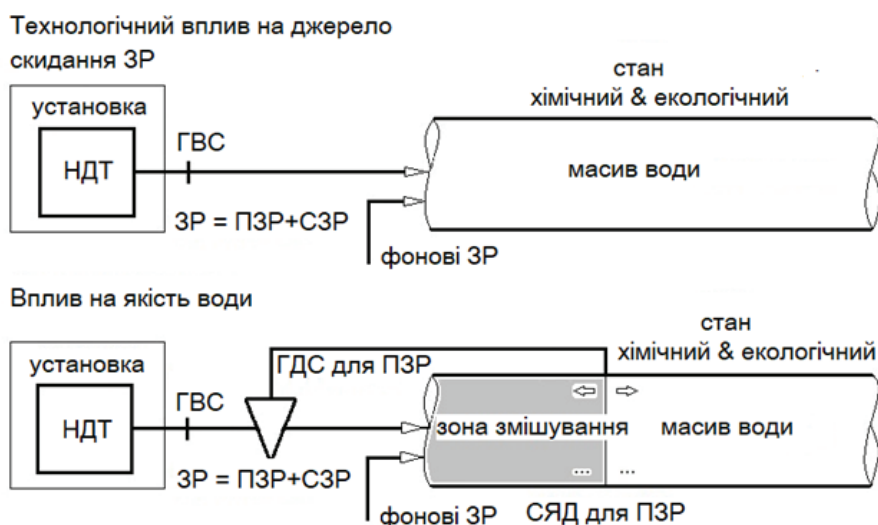


Рис. 1. Об'єктна структура нормативного впливу вимог ВРД і ДСЯД за комбінованого підходу до РСЗР із точкових джерел у поверхневій воді (акроніми наведено у тексті)

Центральними елементами європейського правового регулювання, за якими воно відрізняється від українського, є: 1) законодавчий поділ ЗР на ПЗР та СЗР (такий поділ в українському водному законодавстві наразі відсутній); 2) відсутність українського законодавчого визначення НДТ і їхніх відповідних характеристик, зокрема первинних нормативів ГВС; 3) відсутність в українському водному законодавстві поняття «СЯД для ЗР». Український вторинний норматив ГДС, хоча і є схожим на європейський норматив ГВС (за ст. 2(40) ВРД [8]), але відрізняється своїм похідним змістом від екологічного нормативу якості води або від ГДК стану приймальної води, на яких він ґрунтується. Тобто у загальному випадку європейське РСЗР фактично використовує два лімітувальних нормативи, а українське – один. Отже, **можна стверджувати про принципову відмінність базових частин правових механізмів європейського та українського РСЗР.**

Для більш детального дослідження європейського еколого-правового підінституту РСЗР використовувалася табл. 1. У стовпчику 1 цієї таблиці, виходячи з логіки теорії управління, наведено набір ознак, які охоплюють нормативну структуру європейського РСЗР і за якими визначається відмінність водних законодавств ЄС та України. Для цього норми (або їхні частини) поділено за вказаними у стовпчику 1 предметно-функціональними ознаками. Стовпчики 3–6 таблиці дозволяють виявити змістовне предметно-функціональне значення і спрямованість норм (або їхніх частин) європейського підінституту РСЗР щодо хімічного стану та визначити їх подібність відповідному українському підінституту.

Регульовальні особливості і відповідні норми українського підінституту РСЗР містяться у рамковому Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», ВКУ, а також у п'яти головних підзаконних нормативно-правових актах. За ознаками у стовпчику 1 таблиці здійснювався аналіз відповідності підінституту РСЗР українських законів вимогам директив ЄС, наведених у стовпчику 4 (хімічний стан) таблиці.

Відповідність оцінювалася за п'ятьма значеннями: «відповідає повністю», «не суперечить», «відповідає частково», «не відповідає», «не врегульовано законодавством ЄС». Отримано 35 оцінок щодо 18-и ланок ланцюга поширення регульовального впливу (ланки містять більше однієї норми або частини), зокрема за ступенем «відповідає повністю» – 3; «не суперечить» – 12 (34%); «відповідає частково» – 1; «не відповідає» – 18 (51%); «не врегульовано законодавством ЄС» – 1. Окрім того, під час порівняння виявлено:

– існування значної кількості змістовних розбіжностей і відмінностей;

– менш глибоку і детальну розробленість і нормативне наповнення українського РСЗР;

– значну відмінність українського РСЗР від європейського у частині предметів регулювання, способів і змісту регулювання.

Головними відмінностями українського РСЗР від європейського слід уважати: 1) відсутність поділу ЗР за ступенем їхньої небезпеки для довкілля; 2) відсутність законодавчого критерію СЯД, відповідного європейському; 3) законодавча некоректність екологічної мети регулювання у вигляді невизначеного поняття «екологічного нормативу якості води».

Висновки й перспективи подальших досліджень. Європейське правове РСЗР має структуру нормативного впливу, графічна модель якої зображена на рис.1. Базові норми (їхні частини) цієї структури, які згруповано за предметно-функціональними ознаками, представлено у табл. 1. Шкала ознак законодавчих норм ґрунтується на теорії управління і є ефективним інструментом для порівняння європейського та українського МПР. Порівняння свідчить, що європейське еколого-правове РСЗР за системною побудовою і змістом базових елементів регульовального впливу принципово відрізняється від українського, що заважає реєстрації відповідних норм. Європейське РСЗР має цільовим спрямуванням екологічний стан води, а українське – забезпечення економічної і господарської діяльності. Європейськими факторами шкідливого впливу вважаються ЗР, а українськими – зворотна вода. Європейські СЯД є критеріями шкідливого впливу кожної ЗР на людину та на усі складники водних екосистем, тоді як в українському законодавстві існують лише ГДК для забезпечення певного водокористування. Головний нормативний вплив європейських вимог до всіх ЗР спрямовується на НДТ, а допоміжний (додатковий) – на створення ЗЗ у приймальній воді та використання їхніх властивостей (асиміляційної спроможності) для зменшення вмісту деяких ПЗР. В українському законодавстві ЗЗ використовується як головний інструмент регульовального впливу на техногенні джерела ЗР. Водне законодавство України у частині РСЗР вимагає таких першочергових змін під час імплементації вимог законодавства ЄС: перехід на європейське ставлення до ЗР та їхній поділ на ПЗР і СЗР (за ступенем небезпеки для довкілля); законодавче введення європейських СЯД; створення інституту НДТ; виокремлення регулювання скидання ПЗР із загальної структури РСЗР; визнання ЗЗ об'єктом правовідносин у сфері екологічної безпеки водокористування.

До важливих подальших напрямів досліджень належить наближення спеціальних українських джерел права до європейських керівних документів щодо методів визначення ЗЗ та ГДС.

Предметно-функціональне значення і спрямованість норм (або їхніх частин) європейського еколого-правового підінституту РСЗР із точкових джерел у поверхневій воді за ВРД (та/або ВРД1), ДСЯД, ДПВ, ДНРВ (акроніми наведено у тексті)

Предмет норм (їхніх частин)	Місце у джерелі права	Норми (їхні частини) залежно від територіальних меж поширення дії та видів оцінок стану вод			
		МПВ		ІЗШМПВ	
		екологічний стан	хімічний стан	екологічний потенціал	хімічний стан
1	2	3	4	5	6
Напрямок законодавства водного сектору	ВРД ст. 1	Охорона поверхневих вод суходолу, перехідних вод, прибережних ... вод: <...>.			
Вид суспільних відносин	ВРД ст. 2(39)	Використання води – це водні послуги разом із будь-якою іншою діяльністю, <...> які значно впливають на стан води			
Екологічний об'єкт регулювання	ВРД ст. 2(21)(8)(9)	Поверхневий водний об'єкт – це окремий і значний елемент поверхневих вод <...>.	Штучний водний об'єкт – це поверхневий водний об'єкт, створений діяльністю людини. Істотно змінений водний об'єкт – це поверхневий водний об'єкт, який унаслідок перебудови людиною суттєво змінив свій характер <...>.		
Екологічний предмет регулювання	ВРД (ВРД1) ст. 2(31)(29)(30)	Речовина-забрудник – це будь-яка речовина, яка може спричинити забруднення, зокрема ті речовини, які перелічено у Додатку VIII. Забруднення – пряме чи непряме введення внаслідок діяльності людини речовин чи тепла у повітря, воду або ґрунт, які можуть бути небезпечними для здоров'я людей, для якості водних або наземних екосистем, що прямо залежать від водних екосистем, яке призводить до пошкодження матеріальної власності або до припинення чи погіршення функціонування комунальних служб або інших законних користувачів довкілля			
Види предметів регулювання	ВРД (ВРД1) ст. 2(29) (30). Додаток V, п. 1.1.	Небезпечні речовини – це речовини або групи речовин, які є токсичними, стійкими і такими, що мають схильність до накопичення у біологічних об'єктах, а також інші речовини або групи речовин, що викликають такий самий рівень занепокоєння. Пріоритетні речовини – речовини, визначені згідно зі статтею 16(2) і перелічені у Додатку X. Серед цих речовин є «небезпечні речовини, боротьба із забрудненням якими потребує першочергових заходів», що означає речовини,			
Види предметів регулювання	ВРД (ВРД1) ст. 2(29) (30). Додаток V, п. 1.1.	визначені відповідно до статті 16 (3) і (6), до яких слід вживати заходів відповідно до статті 16 (1) і (8). Специфічні речовини-забрудники – усі пріоритетні речовини, визначені як такі, що скидаються у водний об'єкт, та інші речовини, визначені як такі, що скидаються у водний об'єкт у значній кількості. Поділяються на синтетичні та несинтетичні. Специфічні несинтетичні речовини-забрудники – пріоритетні речовини, що зустрічаються у природі, визначені як такі, що скидаються у водний об'єкт, а також інші природні речовини, визначені як такі, що скидаються у водний об'єкт у значній кількості.			
Характеристика цілі регулювання	ВРД ст. 2(21), ст. 4(1)	Екологічний стан – це вираження якості, структури і функціонування водних екосистем, пов'язаних із поверхневими водами відповідно до класифікації, наведеної у Додатку V.	–	–	–

1	2	3	4	5	6
Елементи характеристики цілей регулювання	ВРД ст. 2(22) (24). Додаток II, п. 1.3. Додаток V, табл. 1.2.5.	Показники стану поверхневого водного об'єкта, наведені у класифікації згідно з Додатком V	Показники хімічного стану поверхневого водного об'єкта, які визначаються за концентраціями речовин-забрудників, на-ведених у Додатку IX та у ст. 16(7), а також в інших відповідних законодавчих документах ЄС, що встановлюють СЯД на рівні ЄС.	Складники еталонів максимального екологічного потенціалу, які наведено у класифікації згідно з Додатком V	Показники хімічного стану поверхневого водного об'єкта, які визначаються за концентраціями речовин-забрудників, на-ведених у Додатку IX та у ст. 16(7), а також в інших відповідних законодавчих документах ЄС, що встановлюють СЯД на рівні ЄС.
Оцінка стану об'єкта регулювання	ВРД ст. 2(22) (24)(23). Додаток V, п. 1.2.5	Результат визначення стану поверхневого водного об'єкта за класифікацією у Додатку V. Має значення: «відмінний», «добрий», «задовільний», «поганий» або «дуже поганий» (5 значень)	Результат визначення хімічного стану поверхневого водного об'єкта за концентраціями речовин-забрудників, наведених у Додатку IX та у ст. 16(7), а також в інших відповідних законодавчих документах ЄС, що встановлюють стандарти екологічної якості на рівні ЄС. Має значення: «добрий» або «недосягнення доброго» (2 значення)	Результат визначення екологічного потенціалу істотно зміненого або штучного водного об'єкта за класифікацією у Додатку V. Має значення: «максимальний екологічний потенціал», «добрий екологічний потенціал», «помірний екологічний потенціал» (3 значення)	—
Мета регулювання	ВРД ст. 4	Запобігання погіршенню стану всіх масивів поверхневої води			
		Охороняти, покращувати та відтворювати всі масиви поверхневих вод із метою досягнення доброго стану поверхневих вод		Охороняти і поліпшувати з метою досягнення доброго екологічного потенціалу та доброго хімічного стану	
Спосіб досягнення мети регулювання	ВРД ст. 4	—	Поступове зменшення забруднення ПЗР та поетапне припинення викидів, скидів і витоків небезпечних речовин,	—	Поступове зменшення забруднення ПЗР та поетапне припинення викидів, скидів і витоків небезпечних речовин,
Локальні цілі регулювання	ВРД ст. 2(35) (40)	Щодо джерел скидання: не перевищення граничних величин скидання. Щодо приймальної води: не перевищення стандартів якості доквілля.			
Нормативний регулятор лімітаційного впливу: для джерел скидання	ВРД ст. 2(40)	Граничне значення емісії означає масу, виражену через певні особливі параметри, концентрацію і/або рівень емісії, які не можна перевищувати протягом будь-якого одного або кількох проміжків часу. Граничні значення емісії можуть також визначатися для певних груп, рядів або категорій речовин, зокрема для визначених відповідно до статті 16.			
Використання частини приймального водного об'єкта для регулювання	ДСЯД ст. 4(1)	Зона змішування ПЗР, прилегла до точки скиду, яка задовольняє вимогам ст. 4 ДСЯД.			

1	2	3	4	5	6
Нормативний регулятор лімітаційного впливу: на масив приймальної води	ДСЯД ст. 4(1)	Гранично допустимий скид ПЗР, який поза зоною змішування не впливає на відповідність СЯД решти масиву поверхневих вод			
Спосіб регулювання	ВРД (ВРД1) ст. 2(36)	Комбінований підхід – це контроль (регулювання) викидів (скидів) і виділень (емісій) у поверхневій воді відповідно до підходу, встановленому у статті 10			
Інженерні засоби регулювання	ДПВ ст. 3(10)	«Найкращі доступні техніки» – найбільш дієвий і найсучасніший етап у розвитку видів діяльності і методів їх провадження, що свідчить про практичність окремих технік для забезпечення основи для значення гранично допустимих викидів та інших умов дозволів, розроблених для запобігання викидам і впливу на довкілля загалом та, якщо це неможливо на практиці, зменшенню їх: (а) «техніки» охоплюють як використовувані технології, так і те, яким чином об'єкт спроектовано, побудовано; здійснюється його технічне обслуговування, експлуатація та виведення з експлуатації; (b) поняття «доступні техніки» означає ті, що розроблені у масштабі, який дозволяє впровадження у відповідному секторі промисловості за практично здійсненних економічних і технічних умов з урахуванням вартості та переваг незалежно від того, чи техніки використовують або виробляють всередині обумовленої держави-члена за умови, що вони є до розумної міри доступними для оператора; (c) «найкращий» означає найбільш дієвий із погляду на досягнення високого загального рівня захисту довкілля загалом; <...> .			
Зміст регулювання (1)	ВРД (ВРД1) ст. 2(41)	Використання засобів контролю (регулювання), що вимагає обмеження особливих викидів, наприклад, граничного значення викиду, або визначають обмеження чи умови, що стосуються дії, природи чи інших характеристик викиду або умов функціонування, які впливають на викиди. (Контроль розуміється у сенсі «регулювання» за ВРД1)			
Зміст регулювання (2)	ДПВ 3(13)	«Рівні викидів, пов'язані з найкращими доступними техніками», означає діапазон рівнів викидів, отриманий за нормальних умов експлуатації із використанням найкращої доступної техніки чи поєднання найкращих доступних технік, як описано у висновках щодо НДТ, виражений як середнє значення за певний період часу за визначених референтних умов; <...> .			
Використання для регулювання частини водного об'єкта	ДСЯД ст. 4	Зони змішування, прилеглі до точок скиду. Концентрації однієї або декількох речовин, перелічених у частині А Додатку І (пріоритетні речовини та деякі інші забруднювачі), можуть перевищувати відповідні СЯД у таких зонах змішування, якщо вони не впливають на відповідність решти масиву поверхневої води цим стандартам. (Переклад авторів цієї статті – У.В.І., В.Л.А.).			
Екологічна властивість частини приймального водного об'єкта, яка використовується для регулювання	ДНРВ ст. 5	Розрідження (розбавлення). «У разі розрідження граничні значення скидів установлені директивами, що зазначаються у Додатку ІХ до Директиви 2000/60/ЄС, і змінюються пропорційно до коефіцієнту розрідження»			

Список використаних джерел:

1. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року (затв. Законом України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> . (дата звернення 28.09.2021).
2. Рішення РНБО України від 30 липня 2021 року «Про стан водних ресурсів України» (введено в дію Указом Президента України від 13 серпня 2021 року № 357/2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/357/2021#Text> . (дата звернення 28.09.2021).
3. Уберман В. І., Васьковець Л. А. Поетапне наближення українського еколого-правового інституту якості вод та її регулювання до законодавства Європейського Союзу. Chap. in book: Legislation of EU countries: history, shortcomings and prospects for the development : Collective monograph. Frankfurt (Oder) : Izdevniecība "Baltija Publishing", 2019. P. 334–354. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/304678851.pdf> . (дата звернення 28.09.2021).
4. Екологічне право України. Академічний курс: підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юрид. думка», 2005. 848 с.
5. Кобецька Н.Р. Екологічне право України : навч. посіб. 2-ге вид., пер. і доп. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 352 с.
6. Принципи Acquis Communautaire як передумова покращення водного законодавства України / За заг. ред. О. Кравченко. Львів : Друк «Компанія "Манускрипт"», 2014. 80 с. URL: http://epl.org.ua/images/pdf/people/1676_EPL_Maket_Posibnyk.pdf . (дата звернення 28.09.2021).

7. Overview of the Status of Harmonizing the Ukrainian Legislation with the EU Requirements and the Baseline Plan for Harmonization of Ukraine's legislation with the EU laws. Ukraine, 2011. Table of Concordance. URL: <https://mepr.gov.ua/files/docs/2000%2060%20%D0%84%D0%A1.pdf>. (дата звернення 28.09.2021).

8. Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради "Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики" від 23 жовтня 2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_962#Text (дата звернення 28.09.2021).

9. Directive 2008/105/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008, on environmental quality standards in the field of water policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/105/oj> (дата звернення 28.09.2021).

10. Директива № 2010/75/ЄС про промислові викиди (всеохоплююче запобігання і контроль забруднень). URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/%202010_75_%D0%84%D0%A1.pdf (дата звернення 28.09.2021).

11. Директива 2006/11/ЄС Європейського Парламенту та Ради "Про забруднення, спричинене деякими небезпечними речовинами, що скидаються до водного середовища Співтовариства" від 15 лютого 2006 року. URL:

1. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_966#Text. (дата звернення 28.09.2021).

12. Environmental Laws: Introduction, by Peter-Christoph Storm. In: Articles available in the German Law Archive. Gerhard Dannemann. 2015. URL: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=383>. (дата звернення 28.09.2021).

13. Vystavna Y., Cherkashyna M., van der Valk Michael R. Water laws of Georgia, Moldova and Ukraine: current problems and integration with EU legislation. *Water international*. 2018. Vol. 43, No 3. P. 424-435. URL: <https://doi.org/10.1080/02508060.2018.1447897>. (дата звернення 28.09.2021).

14. Алексеев С. С. Теория права. Москва : Издательство БЕК, 1995. 320 с. URL: https://lib.in.ua/wp-content/uploads/2019/05/Aleks_toery_law.pdf. (дата звернення 28.09.2021).

15. Водний кодекс України : Закон України № 214/95-ВР від 06.06.95. ВВР України. 1995. № 24. Ст. 189. Дата оновлення 24.07.2021: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 28.09.2021).

16. Водна Рамкова Директива ЄС 2000/60/ЄС. Основні терміни та їх визначення. EU Water Framework Directive 2000/60/EC. Definitions of Main Terms. Київ 2006. 244 с. . URL: <https://www.twirpx.com/file/1527562/>. (дата звернення 28.09.2021).

17. Уберман В. І., Васьковець Л. А. Проблеми імплементації базових європейських екологічних понять у водне законодавство України. *Юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 237–245. DOI: <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i1.1617>. (дата звернення 28.09.2021).

18. Уберман В. І., Васьковець Л. А. Понятійні відмінності законодавчого регулювання скидання речовин у Європейському Союзі та в Україні. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Сер.: юридичні науки*. 2020. Т. 31 (70), № 4. С. 84-92. DOI: <https://doi.org/10.32838/1606-3716/2020.4/14>. (дата звернення 28.09.2021).

19. Уберман В. І., Васьковець Л. А. Наближення понять еколого-правового лімітування скидання речовин законодавства ЄС та України. *Юридичний вісник*. 2021. № 2. С. 105-117. DOI: <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i2.2149>. (дата звернення 28.09.2021).

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2021.1-4.13>

Чопко Х. І.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри соціального права
Львівського національного університету імені Івана Франка
ORCID: 0000-0002-2619-2085

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ДИКИХ ТВАРИН ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

THE PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF USE AND PROTECTION OF WILD ANIMALS ACCORDING TO THE LEGISLATION OF UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION

У статті розглянуто правові засади охорони та використання диких тварин за законодавствами Європейського Союзу та України. Проаналізовано здійснювану Європейським Союзом та Україною екологічну політику у сфері охорони дикої фауни, зокрема ратифіковану Україною Угоду про асоціацію з Європейським Союзом і державами-членами. Досліджено основні аспекти та особливості об'єднаних зусиль із охорони дикої фауни, виявлено їхні недоліки і запропоновано шляхи усунення.

Автором особливу увагу приділено аналізу Директив Ради Європейського Союзу у сфері охорони диких тварин. Проаналізовано Директиву Ради Європейського Союзу «Про охорону диких птахів», яка законодавчо забезпечує створення необхідних умов для охорони, управління та контролю за популяціями диких птахів, а також регламентує використання окремих їхніх видів на території Європейського Союзу. У вказаній Директиві наводиться перелік із 175 видів птахів, охорона яких є обов'язком країн-членів Європейського Союзу, та міститься вичерпний перелік видів птахів, полювання на які дозволено. Вищезазначеною Директивою здійснено базовий правовий захист диких птахів від їх вилову і забою, а також охорона середовища їхнього проживання (особливо це стосується захисту птахів, які перебувають на межі зникнення та мігруючих їхніх видів). Проаналізовано окремі Директиви Ради Європейського Союзу, метою яких було сприяння збереженню біологічного різноманіття шляхом охорони природних оселищ дикої фауни. Зокрема, Директива Ради Європейського Союзу «Щодо збереження природних середовищ існування дикої фауни і флори» забезпечує збереження близько 450 видів тварин, полювання на які заборонено, і закріплює перелік типів оселищ диких тварин і їхніх видів, а також способи збереження оселищ. Обов'язок щодо здійснення спеціальних охоронних заходів, які забезпечують захист ареалів проживання диких тварин, покладається на країни-члени Європейського Союзу. Проаналізовано і низку інших Директив Ради Європейського Союзу, пріоритетними завданнями яких є захист дикої фауни. Досліджено національну нормативно-правову базу і здійснювану на території України правозастосовну діяльність у контексті використання та охорони диких тварин, яка потребує вдосконалення і доопрацювання у частині передбачених державою заходів із захисту дикої фауни.

Ключові слова: довкілля, дикі тварини, дикі птахи, європейська спільнота, охорона диких тварин.

The article considers the legal basis for the protection and use of wild animals under the legislation of the European Union and Ukraine. The environmental policy pursued by the European Union and Ukraine in the field of wildlife protection is analyzed, in particular, the Association Agreement ratified by Ukraine with the European Union and the Member States. The main aspects and features of the joint efforts for the protection of wildlife have been studied, their shortcomings have been identified, and ways to eliminate them have been suggested.

The author pays special attention to the analysis of the Directives of the Council of the European Union in the field of wildlife protection. The Directive of the Council of the European Union "On the protection of wild birds", which provides for the creation of the necessary conditions for the protection, management and control of wild bird populations, as well as regulates the use of certain species in the European Union. The Directive lists 175 species of birds which are the responsibility of the Member States of the European Union and contains an exhaustive list of permitted species of birds. The above-mentioned Directive provides basic legal protection for wild birds from being caught and slaughtered, as well as for the protection of their habitat, in particular concerning the protection of endangered birds and their migratory species. Some Directives of the Council of the European Union were analyzed, the purpose of which was to promote the conservation of biological diversity by protecting the natural habitats of wildlife. In particular, the Directive of the Council of the European Union "On the conservation of natural habitats of wild fauna and flora" provides for the conservation of about 450 species of animals whose extraction is prohibited and establishes lists of wildlife habitats and their species, as well as methods of conservation. The obligation to implement special protection measures to ensure the protection of wildlife habitats rests with the Member States of the European Union. Some other Directives of the Council of the European Union have been analyzed, the priority tasks of which are the protection of wild fauna. The national legal framework

and law enforcement activities carried out on the territory of Ukraine in the context of the use and protection of wild animals, which need to be improved and refined in terms of measures provided by the state to protect wildlife.

Key words: *environment, wild animals, wild birds, European community, wildlife protection.*

Постановка проблеми. Необхідною умовою для підтримання екологічної рівноваги у довкіллі, забезпечення його сприятливого стану є збереження наявного біологічного різноманіття, зокрема дикої фауни. Дикі тварини за своїми екологічними і біологічними ознаками є важливим елементом довкілля, потрібним під час співіснування усіх його складників. Вони є джерелом отримання харчових продуктів, промислової, технічної, лікарської сировини, а також духовного та естетичного збагачення і виховання соціуму. Водночас дика фауна є надзвичайно чутливою до несприятливих антропогенних впливів. За останні два століття внаслідок хижацького промислу і порушення умов перебування у природі зникає чимало видів дикої фауни. Окремі їхні види перебувають на межі зникнення. Такі чинники викликають глибоке занепокоєння в європейській спільноті, зокрема у країн-членів Європейського Союзу, і спонукають їх до запровадження комплексних та ефективних заходів, які будуть спрямовані на ощадливе використання об'єктів тваринного світу та їхню охорону. Не стала тут винятком і Україна, яка теж схвилювана виснажливим використанням об'єктів тваринного світу, зникненням багатьох їхніх видів. Водночас запроваджені Україною заходи з охорони дикої фауни потребують доопрацювання як у частині ефективності їхнього застосування, так і щодо відповідності їх європейським стандартам у сфері охорони диких тварин.

Використання та охорона тваринного світу в Україні та в ЄС є поширеним об'єктом наукових досліджень. Однак не проводилося порівняння закріплених у законодавстві України та передбачених в ЄС правових аспектів використання та охорони тваринного світу. Саме цим чинником зумовлена необхідність здійснення подальшого наукового пошуку в окресленому напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників окремих еколого-правових проблем, пов'язаних із використанням та охороною дикої фауни в Україні та ЄС, варто відзначити А. П. Гетьмана, М.Я. Ващишин, Н. Р. Малишеву, М.М. Микиевича, Л. Д. Нечипорук, П. В. Тихого, В. С. Шахова, Ю. С. Шемшученка, В. В. Шеховцова, Ю.С. Шемшученка, Н.Я. Шпарика.

Метою роботи є з'ясування особливостей використання та охорони диких тварин в Україні та в Європейському Союзі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як Європейський союз, так і всі без винятку його країни-члени зосереджують належну увагу на збереженні дикої фауни, охорона якої визнається першочерговим завданням у проведеній Європейським

Союзом екологічній політиці. Європейський Союз чітко усвідомлює, що за умови безконтрольного використання диких тварин їх легко можна втратити. Чинна у межах Європейського Союзу регламентація використання диких тварин має свої особливості, а її формування здійснювалося під впливом низки факторів. Передусім це перебування на межі зникнення багатьох видів диких тварин, причому окремі представники дикої фауни і зовсім зникли. Сюди належить і прагнення країн-членів Європейського Союзу до збереження на своїх територіях видового різноманіття дикої фауни як необхідної умови співіснування всього живого у довкіллі. Ця і низка інших передумов зумовили особливе правове регулювання використання та охорони диких тварин, яке здійснюється у Європейському Союзі. Варто відзначити і поступове наближення України до політики Європейського Союзу у сфері охорони диких тварин. У 2014 році Україною ратифікована Угода про асоціацію з Європейським Союзом і державами-членами [1]. Відповідно до вищезазначеної Угоди створюється асоціація між Україною та Європейським Союзом, спрямована на створення всіх необхідних умов для тісної співпраці у різних сферах суспільного життя, до якої належить і охорона довкілля [2].

Серед шляхів приведення екологічної політики України у відповідність до вимог Європейського Союзу передбачено формування та адаптація національного екологічного законодавства. Неабиякої адаптації потребує і законодавство у сфері використання та охорони дикої фауни. Процес самої адаптації полягає у виявленні відмінностей між правовою регламентацією Україною та Європейським Союзом відносин із використання та охорони диких тварин та усунення їх.

Перш ніж зосередити увагу на виявленні таких відмінностей, варто зазначити, що використання дикої фауни в Європейському Союзі регулюється не одним десятком актів. До актів Європейського Союзу, що регламентують використання та охорону диких тварин, належать Директива Ради ЄС «Щодо збереження диких птахів» [3] від 2 квітня 1979 р. (після поправки – Директива Ради ЄС «Про охорону диких птахів» [4]), Директива Ради ЄС 92/43/ЄЕС «Щодо збереження природних середовищ існування дикої фауни і флори» [5] від 21 травня 1992 року та інші.

Серед такої кількості Директив Ради ЄС, які регламентують використання та охорону диких тварин, ми виділимо і проаналізуємо окремі з них. Зокрема, Директива Ради ЄС «Щодо збереження диких птахів» [3] (після поправки назву змінено на Директиву Ради ЄС «Про охорону диких птахів» [4]) забезпечує

створення потрібних умов для охорони всіх популяцій диких видів птахів, а також регламентує використання цих видів птахів на території Європейського Союзу. У першому додатку до Директиви міститься перелік видів птахів, охорона яких має бути забезпечена на своїй території країнами-членами Європейського Союзу. У цьому переліку зазначено 175 видів птахів, полювання на яких заборонено. Для вказаних видів птахів спеціально виділяються всіма країнами-членами Європейського Союзу охоронні території, на яких полювання заборонено.

У додатку другому Директиви Ради ЄС «Про охорону диких птахів» [4] передбачено перелік видів птахів, полювання на які дозволено. Отже, вищезазначеною Директивою надано базовий правовий захист диким птахам від їх вилову і забою, а також охорона середовища їхнього проживання; особливо це стосується захисту птахів, які можуть зникнути, та мігруючих їхніх видів.

Подібна правова регламентація охорони місць перебування диких тварин передбачена і в українському законодавстві. Відповідно до п. 1 ст. 27 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» [5], п. 1.3 наказу Держкомлісгоспу України «Про затвердження Порядку визначення території для охорони та відтворення мисливських тварин (відтворювальних ділянок)» для збереження видової та популяційної чисельності диких тварин, особливо у мисливських угіддях, виділяється частина території, на якій полювання на них забороняється [6]).

Площа таких ділянок повинна становити 20% від загальної площі мисливських угідь [5]. Територію для охорони і відтворення мисливських тварин обмежують одним або декількома контурами, і таке визначення погоджується із власником або користувачем земельної ділянки. Таке обмеження оформлюється відповідним наказом, де вказується площа угідь, яка виділяється з метою охорони і відтворення мисливських тварин, із переліком кварталів, урочищ, водойм, що входять до складу відтворювальної ділянки, а також детальним описом її меж. Зазначається також вид або група видів мисливських тварин, для відтворення яких виділяють ділянку і визначають порядок охорони мисливських тварин на цій території.

Території для облаштування відтворювальних ділянок відводяться на термін не менше ніж три роки, причому відводяться угіддя, найбільш сприятливі для охорони і відтворення окремого виду або групи видів мисливських тварин, із добрими кормовими і захисними властивостями [7].

Відповідно до ст. 34 Закону «Про тваринний світ» [8] і ст. 72 Лісового кодексу України [9] на відтворювальних ділянках може встановлюватися заборона проведення будь-яких рубок на ділянках лісового фонду у місцях проживання і розмноження цінних видів звірів і птахів, зокрема занесених до

Червоної книги України, для усіх користувачів мисливських угідь.

Водночас варто зазначити, що передбачене національним законодавством виділення в межах мисливських угідь територій, де заборонено полювання як спосіб відтворення мисливських тварин, є досить неефективним, оскільки площа території, яка відводиться під ділянку для відтворення дикої фауни, становить не менше 20%, що є достатньою для природного відтворення куріпки, фазана, диких качок, але занадто малою для перебування таких тварин, як олень, козуля, кабан тощо. Водночас і надмірна щільність на цих ділянках таких диких тварин, як копитні, зумовить різке збільшення витрат на захист і відновлення лісового підросту та молодих насаджень культур від знищення їх тваринами.

Слід відзначити, що в європейських країнах під відтворювальні ділянки відводиться значно більша частка угідь – не менше половини від загальної їхньої площі [10], що і зумовлює більш ефективне (порівняно з Україною) відновлення тваринного світу. З метою більш ефективного відтворення тваринного світу ми вважаємо за необхідне розширити площу відтворювальних ділянок не менше як наполовину від усієї території мисливських угідь.

Окрім того, у Директиві Ради ЄС «Про охорону диких птахів» зазначені основні принципи, на яких має базуватися здійснення полювання на території ЄС. Зокрема, заборонено полювання на птахів у період, коли вони висиджують яйця, і до моменту, коли молодняк залежить від дорослих особин; заборонено полювання на перелітних птахів під час міграції або у період їхнього розмноження (ст. 7). Закріплені і перелік засобів, використання яких під час полювання на диких птахів заборонено, зокрема використання зброї з автоматичною стрільбою із більш ніж двома набоями; застосування капканів, сілець, живих птахів як приманки, приладів, які електричним струмом уражають птахів; використання магнітофонів, штучних джерел світла; полювання на птахів у нічний час; використання вибухових матеріалів, сіток, отрути, а також ароматичних приваблюючих речовин. Забороняється масштабний вилов птахів або вилов невибіркоковими методами (ст. 8). Указані принципи є обов'язковими під час здійснення полювання на території Європейського Союзу і не можуть бути за жодних обставин порушеними.

Варто відзначити, що і в національному законодавстві є норми, які містять перелік засобів, використання яких під час полювання на диких птахів заборонено. Положення цих норм аналогічні за своїм змістом нормам Директиви Ради ЄС «Про охорону диких птахів». Зокрема, відповідно до Закону України «Про мисливське господарство і полювання» заборонено полювання на території України

із застосуванням або використанням петель, капканів, закотів, гачків, підрізів, самострілів, ловчих ям, клеїв тощо [5].

Основною метою прийняття окремих Директив Ради ЄС було сприяння збереженню біологічного різноманіття шляхом охорони природних оселищ дикої фауни. Зокрема, Директива Ради ЄС «Щодо збереження природних середовищ існування дикої фауни та флори» [11] від 21 травня 1992 р. забезпечує збереження близько 450 видів тварин. У додатках до Директиви закріплено переліки типів оселищ і їхніх видів, а також способи їх збереження. Відповідають за змістом указаним положенням Директиви і норми національного законодавства, що регламентують середовища існування диких тварин і птахів. Зокрема, відповідно до Закону України «Про тваринний світ» підлягають охороні «нори, хатки, лігва, мурашники, боброві загати та інше житло і споруди тварин, місця токування, линяння гніздових колоній птахів, постійних чи тимчасових скупчень тварин, нерестовищ, інші території, які є середовищем існування і шляхами міграції» (ст. 3) [8]. Отже, регламентація охорони середовищ проживання дикої фауни відповідає за своїм змістом основним положенням Директиви Ради ЄС «Щодо збереження природних середовищ існування дикої фауни і флори».

Висновки. Зважаючи на величезну кількість ухвалених Європейським Союзом актів, а також на їхній зміст, використання диких тварин та їхня охорона виступає одним із пріоритетних напрямів екологічної політики Європейського Союзу та його країн-членів. Європейською спільнотою сформована концепція всебічного захисту диких тварин. Підтвердженням цьому є низка прийнятих Радою ЄС Директив, які базуються на закріпленні цінності життя диких тварин, їхнього благополуччя. Зокрема, це Директива «Про охорону диких птахів», яка забезпечує створення умов для охорони, управління і контролю за популяціями диких птахів, а також регулювання використання окремих їхніх видів на території Європейського Союзу. Директивою «Щодо збереження природних середовищ існування дикої фауни і флори» закріплений обов'язок для країн-членів Європейського Союзу вживати спеціальних охоронних заходів, які забезпечують захист ареалів проживання диких тварин. Сюди належать також інші Директиви Ради ЄС, пріоритетними завданнями яких є захист дикої фауни. Що стосується нормативно-правової бази і правозастосовної діяльності України у контексті використання та охорони диких тварин, то вона потребує вдосконалення і доопрацювання у частині передбачених заходів щодо захисту дикої фауни.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16 вересня 2014 р. № 1678- VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.
2. Шпарик Н.Я. Стратегія адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Актуальні проблеми соціального права Матеріали всеукраїнського 2 круглого столу присвяченого 40-річчю кафедри соціального права (1 квітня 2016р.). Львів: Кафедра соціального права Львівського національного університету імені Івана Франка; Український центр соціально-правових досліджень 2016. С. 259-263.
3. Директива 79/409/ЄЕС щодо збереження диких птахів : Міжнародний документ від 2 квітня 1979 р. : [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://ec.europa.eu>.
4. Директива 2009/147/ЕС про охорону диких птахів : Міжнародний документ від 30 листопада 2009 р. : [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://ec.europa.eu>.
5. Закон України «Про мисливське господарство та полювання» від 22.02.2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 18. Ст. 132.
6. Наказ Держкомлісгоспу України «Про затвердження Порядку визначення територій для охорони та відтворення мисливських тварин (відтворювальних ділянок)» від 22 січня 2004 р. № 4. *Офіційний вісник України*. 2004. № 6. Ст. 345.
7. Наказ Держкомлісгоспу України «Про затвердження Порядку проведення упорядкування мисливських угідь» від 21 червня 2001 р. № 56. *Офіційний вісник України*. 2001. № 36. Ст. 1677.
8. Закон України «Про тваринний світ» від 03.03.1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 18.
9. Лісовий кодекс України в редакції від 08 лютого 2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 21. Ст. 170.
10. Волох А. М. Проблема управління ресурсами мисливських тварин в Україні [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://eco.com.ua/sites/>
11. Директива 92/43/ЄЕС щодо збереження природних середовищ існування дикої фауни та флори : Міжнародний документ від 21 травня 1992 р. : [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu>.

НОТАТКИ

НОТАТКИ

Наукове видання

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

науково-практичний журнал

Випуск 1-4

Формат 64x84/8. Гарнітура Times New Roman.
Папір офсет. Цифровий друк. Ум. друк. арк. 10,46.
Замов. № 1221/487. Наклад 300 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1
Телефон +38 (048) 709 38 69, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Scientific publication

ENVIRONMENTAL LAW

scientific and practical journal

Issue 1-4

Format 64×84/8. Times New Roman Font.
Offset. Digital printing. Conventional printed sheet 10,46.
Order № 1221/487. Edition of 300 copies.

Publishing and printing – Publishing House “Helvetica”
65101, Ukraine, Odessa, 6/1 Inglizi St.
Telephone: +38 (048) 709 38 69, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Certificate of publishing entity
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.