

УДК 349.6:502

**Богдан АНДРУШКІВ, Уляна МИТНИК, Ольга ПОГАЙДАК**

### **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕСУРСКОРИСТУВАННЯ (ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТЕКСТ)**

**Резюме.** Розкрито проблеми формування організаційно-правових засад ресурсокористування в екологічному контексті. Досліджено взаємозв'язок екології й ресурсокористування. Розглянуто законодавчу та нормативну базу, яка регулює управління земле-, водо-, лісокористуванням та користуванням об'єктами рослинного світу і природно-заповідного фонду. Запропоновано шляхи удосконалення законодавства в даних сферах життєдіяльності. Розкрито проблему неналежного державного контролю за виконанням природоохоронного законодавства. Визначено місце органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та правоохоронних органів у забезпеченні раціонального ресурсокористування. Визначено напрями забезпечення раціонального ресурсокористування.

**Ключові слова:** ресурсокористування, природокористування, землекористування, водокористування, лісокористування, надрокористування, рослинний світ, природно-заповідний фонд, нормативно-правовий акт.

**Bohdan ANDRUSHKIV, Uliana MYTNYK, Olha POHAIDAK**

### **ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF RESOURCES USAGE (ECOLOGICAL CONTEXT)**

**Summary.** The problems of formation of organizational and legal principles of resources usage in ecological context are revealed by the authors. The interrelation between ecology and resources usage is researched in the paper. The legislative and regulatory basis which regulates the management of land, water, forest, plant and usage of objects of nature reserve is considered by the authors. The ways for improving the legislation in these spheres are offered. The problem of improper government control over the implementation of environmental legislation is disclosed. The roles of executive authorities, local governments and law enforcement agencies in providing rational resources usage are determined by the authors. The directions of providing rational resources usage are determined in the paper.

**Key words:** resources usage, nature usage, land usage, water usage, forest usage, subsoil usage, flora, nature reserve fund, regulatory legal act.

**Постановка проблеми.** На сьогодні в Україні існує кризова екологічна ситуація, в багатьох випадках через неправильне ресурсовикористання та природокористування. Для того, щоб уникнути подальшого її погіршення, необхідно надати організованості відносинам у сфері ресурсовикористання та здійснити посилення законодавчого підґрунтя. Ці та інші обставини зумовлюють актуальність та своєчасність теми статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема ресурсовикористання та природокористування присвячені роботи сучасних вітчизняних вчених, серед яких Андрієць Т., Короленко Т., Захарчук О., Бойчук Ю., Лук'яничков Н., Савченко В., Шемшученко Ю., Катрушенко К., Гофман К. та ін. У працях вказаних вчених проаналізовано світовий досвід раціонального природокористування, проблеми природокористування в Україні, обґрунтовується необхідність використання ресурсощадних технологій.

Зокрема Андрієць Т. і Короленко Т. вважають, що значна концентрація виробництва і висока щільність населення в Україні негативно впливають не лише на стан довкілля, а й на екологічну ситуацію загалом [9].

Савченко В. і Катрушенко К. виділяють два основні важелі для забезпечення раціонального природокористування: плата за використання природних ресурсів і природоохоронні заходи [7].

Тим часом організаційно-правові особливості формування засад ресурсокористування залишилися за полем зору згаданих учених.

**Метою статті** є дослідження організаційно-правових засад ресурсокористування, взаємозв'язку екології й ресурсокористування, виявлення проблем у даній сфері та розроблення правових шляхів їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** Право природокористування як система правовідносин – врегульований правовий комплекс прав та обов'язків, що належать суб'єкту

природокористування в конкретних суспільних відносинах щодо використання земельних ділянок, водного, лісового угіддя, об'єктів рослинного, тваринного світу [10].

Ст. 66 Конституції України зобов'язує суб'єкти правовідносин не заподіювати шкоду природі [1, с. 16]. Відповідальності за екологічні правопорушення присвячені розділ VIII Кримінального кодексу України, глава 7 Кодексу про адміністративні правопорушення [2], [4]. Крім цього, існує цивільно-правова та дисциплінарна відповідальність за порушення відповідних норм.

Найпоширенішою класифікацією права природокористування є класифікація за типом природних ресурсів, а саме:

- право землекористування;
- право водокористування;
- право користування об'єктами рослинного світу;
- право лісокористування;
- право надрокористування;
- право користування об'єктом тваринного світу;
- право користування територіями та об'єктами природно-заповідного фонду.

Як відомо, основним законодавчим актом, який регулює право землекористування, є Земельний кодекс України. Зокрема ст. 93 Земельного кодексу України забезпечує право оренди земельної ділянки. Така оренда може бути короткотерміновою (до 5 років) і довготерміновою (до 50 років). Документ регламентує можливість передавання землі в оренду громадянам та юридичним особам України, іноземцям і особам без громадянства, іноземним юридичним особам, міжнародним об'єднанням і організаціям, а також іноземним державам. Виходячи з необхідності ефективного використання законодавчої бази у сфері землекористування, доцільно ввести окремі терміни користування землею для іноземних фізичних, юридичних осіб та апатридів. Крім цього, потрібне чітке юридичне врегулювання відповідальності за погіршення стану використання земельних ресурсів.

Ст. 96 Земельного кодексу містить обов'язки землекористувачів.

Ці та інші обставини зумовлюють необхідність упровадження ефективного механізму, який буде зобов'язувати користувачів землі здійснювати її раціональне використання, дбати про підвищення її родючості, рекультивацию земель.

Добрий вплив на ці процеси могло б мати виключення із компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування права прийняття рішення про безоплатну приватизацію земельної ділянки. Це дасть змогу попередити корупцію у сфері приватизації землі. Крім цього, як показує досвід, доцільно взагалі виключити поняття безоплатної приватизації землі. Незабезпеченим верствам населення, які мають бажання займатися сільським господарством, можна передавати землю у користування з резервного фонду.

Із політичних міркувань необхідно заборонити приватизацію земель іноземцями та особами без громадянства. Можливим є лише надання земель у довготермінове чи короткотермінове користування.

На сьогодні існує проект Закону «Про ринок земель», який регламентує правові та економічні засади організації й функціонування ринку земель, а також порядок проведення земельних торгів. У ньому визначений граничний розмір земель сільськогосподарського призначення, які можуть перебувати у приватній власності однієї особи. Це є важливою нормою, оскільки дозволить запобігти концентруванню земель у руках олігархів. У міру цих обставин варто доповнити дану норму встановленням граничного розміру земель, які можуть перебувати сукупно у власності особи та її родичів.

Екологічний підхід щодо раціонального використання земельних ресурсів сільськогосподарського призначення передбачає охорону й захист ґрунтів як головної складової природи, відновлення корисних властивостей ґрунтового покриву [8]. В цьому випадку обґрунтованим було б зменшення максимального терміну, на який може надаватися довготермінова оренда землі. При цьому, якщо орендар добросовісно використовував землю, не погіршував якості ґрунтів, він може мати переважне право на повторну оренду. Таким чином, це може сприяти збереженню якості ґрунтів.

Безумовно, потрібно зберегти такі інститути земельного права, як емфітевзис<sup>1</sup> і суперфіцій<sup>2</sup>. Зокрема, потрібно привести ці інститути у відповідність з інститутом оренди землі. В договорах емфітевзису та суперфіцію можна передбачити відчуження (крім земельних ділянок державної і комунальної власності) й передавання у спадок даного права користування. Ці умови є вигіднішими порівняно з умовами договору оренди землі. Таким чином, договори оренди землі можуть втратити свою актуальність. Визначено, що термін користування земельною ділянкою державної чи комунальної власності для сільськогосподарських потреб або для забудови не може перевищувати 50 років.

Для збереження родючості ґрунтів та їх відновлення необхідно зменшити цей термін і ввести поняття короткотермінового і довготермінового емфітевзису і суперфіцію, як це існує в інституті оренди землі, та встановити максимальні терміни користування земельною ділянкою приватної власності.

Як відомо, у вищезазначених договорах існує певне протиріччя. З одного боку, є заборона використання земельної ділянки не за цільовим призначенням, а з іншого, – власник земельної ділянки гарантує невтручання у діяльність землекористувача. З цього випливає необхідність розроблення ефективного механізму контролю за використанням земельної ділянки за цільовим призначенням [2].

Особливою проблемою є раціональне водокористування.

Підвищення якості поверхневих і підземних вод згідно з проектом Стратегії національної екологічної політики на період до 2020 року передбачається здійснювати шляхом:

- підвищення якості води на засадах басейнового й інтегрованого управління водними ресурсами та задоволення потреб населення у високоякісній питній воді;
- значного підвищення ефективності виконання комплексних програм з упровадження нових технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві та на транспорті;
- підвищення ефективності технологій очищення виробничих стічних вод та утилізації їх осадів, зменшення скидів у водойми висококонцентрованих стічних вод через систему централізованої каналізації;
- зниження рівня забруднення водних ресурсів унаслідок використання мінеральних добрив, синтетичних миючих засобів, нафтопродуктів і хімічних засобів захисту рослин;
- подолання кризового стану системи водопровідно-каналізаційного господарства та підвищення ефективності роботи комунальних очисних споруд;
- забезпечення своєчасного проведення відповідних заходів під час аварій на об'єктах водної інфраструктури з метою попередження перебоїв з водопостачанням;
- удосконалення контролю за цілісністю розподільної мережі, зменшення витрат води у таких мережах.

Як показали дослідження, на даний час практично загублено всі криниці з ручними приводами, що були у минулому на обліку в органах цивільної оборони. Всі ці та інші обставини зумовлюють доцільність законодавчого закріплення:

- системи знезараження питної води шляхом упровадження новітніх технологій очищення діоксидом хлору, а не хлоруванням;
- обов'язку усіх підприємств-водокористувачів перейти на європейський рівень очищення промислових стоків і викидів;
- припинення забудови берегів та створення паркових зон уздовж і біля водних об'єктів великих міст України.

Важливими завданнями у цьому контексті також є:

- перегляд законодавчої бази водного права і приведення її у відповідність до сучасних вимог, насамперед запобігання дублюванню функцій органами державної виконавчої

---

Примітка:

<sup>1</sup> право користування чужою землею для сільськогосподарських потреб

<sup>2</sup> право користування чужою землею для забудови

влади різного рівня та органами місцевого самоврядування, чіткий розподіл повноважень, посилення відповідальності за правопорушення у сфері водокористування, підвищення нормативів на якість питної води і гранично допустимих концентрацій шкідливих речовин у стічних водах;

- прийняття спеціального закону про основні напрями державної політики в галузі охорони, використання та відновлення водних ресурсів;
- прийняття нових нормативно-правових актів у галузі метрології та стандартизації, які повинні якомога більше відповідати відповідному законодавству у передових країнах;
- необхідно законодавчо визначити виконавця послуг з подачі води [6].

Щодо природно-заповідного фонду виявлено:

- відсутність механізмів економічного стимулювання для створення нових об'єктів природно-заповідного фонду та відшкодування збитків землекористувачам, а також механізму викупу земельних ділянок для заповідання;
- відмову відповідних державних органів та організацій надавати погодження на заповідання територій через корумпованість, корпоративний чи індивідуальний інтерес у приватизації земельних ділянок;
- відсутність фінансування на місцевому рівні та недостатнє фінансування на державному рівні для виконання заходів щодо створення нових об'єктів природно-заповідного фонду;
- фінансову незабезпеченість інвентаризації природних територій з метою встановлення їх природної цінності та придатності для заповідання;
- низьку якість земельної кадастрової документації;
- недостатня чисельність кваліфікованих працівників територіальних органів Мінприроди та Державної служби заповідної справи для виконання завдань заповідної справи;
- низьку екологічну свідомість громадян, представників органів державної влади та місцевого самоврядування щодо необхідності збереження природного середовища;
- низький рівень виконавчої дисципліни, невиконання державних екологічних програм.

Важливою проблемою державного контролю за виконанням природоохоронного законодавства України є порушення місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування вимог законодавства в цій сфері. Немає належної оцінки з боку правоохоронних органів, ці факти не завжди отримують.

Органами прокуратури послаблено контроль за дотриманням законодавства і порушується незначна кількість кримінальних справ у сфері заповідної справи, ще менша кількість справ є направленою до суду.

Судові органи також не проявляють належної принциповості при розгляді справ щодо порушень законів у сфері природно-заповідної діяльності.

Виходячи з вищевикладеного, для забезпечення ефективного та перспективного розвитку природно-заповідної справи в Україні доцільно:

- внести зміни і доповнення до законодавчої бази з урахуванням сучасних ринкових відносин та глобалізаційних процесів;
- розвинути системний підхід в управлінні природно-заповідним фондом та прийняти необхідні державні програми;
- забезпечити сприяння виконавчої влади належному розвитку заповідної справи;
- збільшити чисельність кваліфікованих кадрів шляхом підготовки і залучення фахівців, які мають спеціальну освіту та сучасне мислення;
- підвищити фінансове і матеріально-технічне забезпечення заповідної справи на національному та місцевому рівнях.

Особливою темою є збереження лісів та рослинного світу.

Безконтрольне використання рослинних ресурсів призвело до погіршення стану флори. Покращення юридичного регулювання відносин в даній галузі може бути досягнуто завдяки:

- комплексному підходу до охорони рослинного світу. Зокрема, особливістю юридичної відповідальності за порушення законодавства про рослинний світ є поєднання як загальних норм права, так і спеціальних;
- систематизації законодавства про рослинний світ. Наприклад, з метою кодифікації законодавства у сфері рослинного світу доцільним було б прийняття Кодексу про рослинний світ.

Щодо лісових ресурсів, то цьому сектору національної економіки значних збитків завдають пожежі, шкідливі комахи, гризуни, антропогенні чинники.

Раціональне лісокористування може бути здійснено через: удосконалення структур управління ними та забезпечення раціональних територіальних пропорцій лісокористування; розширення зелених насаджень у мережах розселення і виробничих зонах; системного підходу до лісогосподарських і лісоохоронних робіт, дотримання лісового законодавства, а також прискорене розширення лісового фонду за рахунок нових, інноваційних технологій та насаджень [5].

Тому доцільним було б:

- здійснення планування розвитку лісокористування з урахуванням наукових принципів;
- упровадження інноваційних технологій у сферу лісокористування;
- відновлення структури пожезахисних смуг;
- здійснення переробки деревини через замкнені технологічні цикли і забезпечення глибокої її переробки;
- впровадження у законодавство дієвих стимулюючих норм за дотриманням раціонального лісокористування і сприяння йому.

**Висновки.** Раціональне природокористування та його законодавче регулювання повинно стати пріоритетним питанням для України. Законодавча діяльність у галузі природокористування має бути спрямованою на стимулювання раціонального використання ресурсів в екологічному контексті.

Організація належного виконання відповідних законодавчих і нормативно-правових актів та контролю за їх виконанням великою мірою покладається на правоохоронні органи. Часто порушення природоохоронного законодавства не знаходить належної оцінки з боку правоохоронних органів, що має наслідком безкарність суб'єктів. Порушують законодавство також державні та місцеві органи виконавчої влади.

З огляду на це необхідно:

- прийняти законодавчі акти та впровадити дієві механізми, які будуть забезпечувати раціональне ресурсокористування з використання громадського контролю;
- зміцнити виконавчу дисципліну в органах місцевої і центральної влади;
- реагувати на кожен випадок порушення екологічного законодавства;
- збільшити державне фінансування для виконання заходів щодо збереження та відтворення природних ресурсів.

Удосконалення організаційно-правових засад ресурсокористування в екологічному контексті та у відповідності з екологічними стандартами Європейської співдружності на даний час потребує глибоких наукових розроблень відповідними науковими закладами України.

**Conclusions.** Thus, rational resources usage and its legal regulation should be a priority issue for Ukraine. Legislative activity in the field of nature usage must be directed at stimulation of rational resources usage in ecological context.

Organization of the appropriate performance of relevant legislative and normative legal acts and of the monitoring their implementation to a large extent relies on the law enforcement agencies. Violations of environmental laws often don't have correct evaluation from the law enforcement agencies which results in impunity of the subjects. State and local authorities also violate the law.

Therefore, it is necessary to:

- adopt legal acts and implement effective mechanisms which will provide rational resources usage with the use of public control;
- strengthen the executive discipline in local and central governments;
- respond to each case of violation of environmental legislation;

- increase state funding to implement measures for the conservation and restoration of natural resources.

Improvement of the organizational and legal principles of resources usage in ecological context and in accordance with the environmental standards of the European Union currently requires a profound scientific developments by relevant scientific establishments of Ukraine.

### Використана література

1. Конституція України. – Харків: ФОП Стеценко І.І., 2009. – 40 с.
2. Земельний кодекс України: станом на 1 верес. 2012 р. / Офіц. текст. – Київ: Паливода А.В., 2012. – 126 с. – (Кодекси України).
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 27 січ. 2012 р.: (ОФЦ. ТЕКСТ). – К.: Паливода А.В., 2012. – 276 с. – (Кодекси України).
4. Кримінальний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 18 січ. 2011 р.: (ОФЦ. ТЕКСТ). – К.: Паливода А. В., 2011. – 212 с. – (Кодекси України).
5. Проблеми лісокористування в Україні та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс] / Боднарук Р. – Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/16\\_ADEN\\_2010/Economics/68320.doc.htm](http://www.rusnauka.com/16_ADEN_2010/Economics/68320.doc.htm).
6. Рябець, К.А. Деякі проблеми правового регулювання водокористування [Текст] / К.А. Рябець // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 12. – С. 92 – 96.
7. Савченко, В.Ф. Рациональне природокористування як фактор економічного розвитку України [Текст] / В.Ф. Савченко, К.М. Катрушенко // Науковий вісник ЧДІЕУ. – 2012. – №2 (14). – С. 9 – 15.
8. Стратегічні засади раціонального землекористування в аграрних формуваннях [Електронний ресурс] / Мельник Л.В. // Науковий вісник НУБіП України. – Режим доступу: [http://www.khntusg.com.ua/files/sbornik/vestnik\\_126/29.pdf](http://www.khntusg.com.ua/files/sbornik/vestnik_126/29.pdf).
9. Сучасні проблеми природокористування в Україні [Електронний ресурс] / В.С. Пинко, Т.В. Андрієць, Т.В. Короленко. – Режим доступу: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=59368>.
10. Шемшученко, Ю. Екологічне право України. Академічний курс: підручник [Текст]; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2008. – 720 с.