



Кафедра цивільного, господарського та екологічного права

«ЗАТВЕРДЖЕНО»

завідувач кафедри

проф. Саксонов В.Б. _____

«03» вересня 2018 року

Конспект лекцій з навчальної дисципліни

«Правовий статус громадян в екологічних правовідносинах»

Галузь знань	08 Право
Спеціальність	081 Право
Освітній рівень.....	Третій
Освітньо-наукова програма	Право
Статус	Вибіркова
Загальний обсяг	5 кредити ЄКТС (150 годин)
Форма підсумкового контролю	Залік
Термін викладання	4-й семестр
Мова викладання	українська

Викладач: проф. В.І. Андрейцев

Пролонговано: на 2019/2020 н.р. _____ (Саксонов В.Б.)

«03»09 2019 р.

(підпис, ПБ, дата)

на 20__/20__ н.р. _____ (_____) «__» ____

20__р.

(підпис, ПБ, дата)

Дніпро
НТУ «ДП» 2019

Тема 1. Екологічна правосуб'єктність громадян

План лекції

1. Правове забезпечення реалізації екологічних прав громадян
2. Гарантії правового захисту екологічних прав громадян

Анотація. У лекції розкриваються базові категорії встановлення екологічної правосуб'єктності громадян як учасників суспільних правовідносин. Зокрема, визначається сутність екологічної правосуб'єктності громадян, встановлюються його структурні складові елементи, до яких відносяться права, обов'язки та відповідальність. Формулюється система основних принципів та форм участі громадян у здійсненні публічного управління у сфері забезпечення захисту довкілля, що здійснено на підставі структурно-логічного методу наукового пізнання.

Ключові поняття: екологічна правосуб'єктність, юридична відповідальність, держава, механізм публічного управління.

ВСТУП

Умови сучасності поставили перед людством першочергову задачу захисту екологічної системи, що обумовлено передусім необхідністю забезпечення відновлення природних ресурсів, адже саме останні забезпечують життєдіяльність людини.

Але водночас достатньо тривалий час суспільні відносини, пов'язані з використанням природних ресурсів, не були врегульовані правом. Виділяються лише окремі нормативні положення, що визначають, як правило, право власності на природні ресурси. Наприклад, «Просторова правда» передбачала покарання у вигляді штрафу за такі правопорушення, як

«викрадення» бобра (ст.69), псування княжої борти бджолами (ст. 32) ненавмисне рубання власницького дерева (ст. 75), умисне рубання дуба знаменного (тобто такого, де діє борти) (ст. 73) тощо. В давнину бобри та інші види цінних порід звірів вважалися власністю князя. У цих статтях «Руської правди» були захищені, по суті, власницькі права на природні об'єкти (бобри, бджоли, бортні дерева) від посягання на них із сторони інших осіб. Таким чином, за змістом даного законодавства природні об'єкти мали правовий захист держави, тільки став чиею-небудь власністю.

У міру розвитку феодальних відносин природоохоронне законодавство продовжувало розвиватися в рамках права приватної власності на природні об'єкти, зачіпаючи в основному такі ж сфери - полювання, бджільництво, рибальство і лісокористування.

Але, як відомо вам з курсу теорії держави та права, конституційного права, лише сучасна цивілізована держава серед своїх функцій на одному рівні з економічною, правоохоронною, культурною, виділяє екологічну, яка розглядається як система заходів, спрямованих на збереження, відновлення та покращення природних умов життя людини. Конституція України також закріплює право людини на безпечне навколишнє середовище.

Сукупність цих факторів призвели до виникнення потреби врегулювання охорони та використання природних ресурсів на нормативно-правовому рівні – а саме, виникненню та функціонуванню окремої галузі права – екологічного права.

Метою нашої лекції стало з'ясування сутності категорії «екологічна правосуб'єктність громадян України», визначення її складових елементів.

1. Правове забезпечення реалізації екологічних прав громадян

Державна політика у сфері використання природних ресурсів в Україні не може бути оцінена як достатньо ефективна, оскільки стан природних

ресурсів продовжує погіршуватись. За офіційними показниками, стан довкілля на близько 20 % території України визначається як незадовільний. Внаслідок цього додатково щорічно помирає 30000–35000 людей, а економічна шкода сягає 10 % від вартості внутрішнього валового продукту.

Система забезпечення ефективного і безпечного використання природних ресурсів включає багато складових, провідне місце серед яких належить формуванню належного механізму публічного управління цією сферою та правових засад його функціонування. Зазначений механізм охоплює весь процес використання природних ресурсів, від надання права на користування ними до притягнення винних у його порушенні до юридичної відповідальності і припинення цього права. Достатньо згадати про численні порушення порядку отримання спеціальних дозволів на використання природних ресурсів, зокрема у сфері використання надр (стихийне видобування бурштину, вугілля та ін.), лісових ресурсів (масове знищення лісових масивів, у т. ч. заповідних територій Карпатського регіону), розміщення з порушенням вимог екологічної безпеки техногенних відходів тощо. Зазначені обставини свідчать про надзвичайно низький рівень ефективності механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів. У зв'язку з цим нагальними є розвиток і удосконалення системи адміністративно-правового регулювання публічного управління у цій сфері, а також належне теоретичне осмислення його змісту та шляхів удосконалення.

Стан наукової розробки проблеми характеризується тим, що, незважаючи на наявність численних фундаментальних досліджень формування і розвитку законодавства з питань використання природних ресурсів, зокрема В. І. Андрейцева, А. П. Гетьмана, Р. С. Кіріна, В. В. Костицького, В. А. Зуєва, П. М. Рабіновича, Ю. С. Шемшученка та ін., які стосуються еколого-правових проблем, питання адміністративно-правового регулювання використання природних ресурсів залишаються розробленими недостатньо.

Загальні питання адміністративно-правового регулювання публічного управління в різних сферах і галузях, включаючи використання природних ресурсів, були предметом досліджень багатьох вітчизняних адміністративістів, зокрема В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, К. К. Афанасьєва, О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, М. Ю. Віхляєва, В. М. Гаращука, Є. А. Гетьмана, І. П. Голосніченка, І. С. Гриценка, Н. Л. Губерської, Є. В. Додіна, Т. Є. Кагановської, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, Л. П. Коваленко, Н. В. Коваленко, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Константого, С. О. Кузніченка, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінного, М. В. Лошицького, Д. М. Лук'янця, П. С. Лютікова, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, О. М. Музичука, Н. Р. Нижник, О. І. Остапенка, Д. В. Приймаченка, А. О. Селіванова, В. П. Тимощука, М. М. Тищенко, Х. П. Ярмакі та ін. Проте в наш час відсутні праці, в яких би комплексно аналізувались проблеми визначення адміністративно-правових засад публічного управління у сфері використання природних ресурсів.

Таким чином, необхідність забезпечення ефективного і безпечного використання природних ресурсів в Україні, недостатня розробленість теоретичних положень щодо управлінської складової державної політики з цих питань, недосконалість її правового регулювання обумовлюють актуальність наукового дослідження адміністративно-правових засад публічного управління у сфері використання природних ресурсів.

Нормативні засади здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів визначають арсенал правових засобів впливу суб'єктів публічного управління на учасників суспільних відносин. Важливо зазначити, що нормативні засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів необхідно відрізнити від механізму правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Механізмом правового регулювання суспільних відносин у літературі називають складну взаємопов'язану взаємодію норм права, правотворчості,

правової свідомості, правових відносин, правової культури тощо. Сукупність цих правових феноменів дозволяє забезпечувати ефективне регулювання публічно-правових відносин, що, врешті-решт, визначає рівень розвитку правової системи суспільства в цілому.

Нормативні засади публічного управління відрізняються від адміністративно-правового механізму регулювання суспільних відносин тим, що до них необхідно відносити не лише масив нормативно-правових актів, які складають систему права, а і складну сукупність адміністративних актів, адміністративних договорів, а також міжнародних та державних програмних документів, які спрямовуються на визначення концепції публічного управління взагалі і в окремих сферах публічних відносин зокрема.

Крім того, до нормативних засад здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів справедливо відносять встановлені вимоги дотримання охорони навколишнього природного середовища від небезпечних наслідків діяльності, пов'язаної із використанням природних ресурсів, певні закони розвитку природи, які стали частиною правового регулювання відповідних відносин [¹, с. 39].

Нормативні засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів забезпечуються значним масивом законних та підзаконних нормативно-правових актів.

Погоджуючись з О. А. Улютіною, вважаємо, що адміністративно-правове врегулювання відносин у галузі використання природних ресурсів здатне забезпечити стратегію і тактику охорони навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів та реалізувати основні постулати концепції сталого розвитку, що відповідає міжнародно-правовим стандартам відносин людини і природи: «саме адміністративно-правове регулювання за допомогою спеціально уповноважених органів виконавчої влади дозволяє цілеспрямовано впливати на хід взаємин людини та

¹ Бринчук М. М. Правовой механизм подготовки и принятия экологически значимых решений. *Государство и право*. 2000. № 9. С. 38–52

природи, стимулюючи позитивні тенденції, забезпечуючи стратегію і тактику охорони навколишнього природного середовища й природокористування» [2, с. 19].

Залежно від територіальної сфери застосування законні та підзаконні нормативно-правові акти з питань публічного управління у сфері використання природних ресурсів поділяються на: 1) акти, які діють на всій території України (більшість законодавчих та підзаконних актів); 2) акти, які діють у межах однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць (такими актами є регіональні природоресурсні програмні документи; приміром, у Дніпропетровській області діє низка місцевих регіональних екологічних програм – Програма створення і використання матеріальних резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру та їх наслідків у Дніпропетровській області до 2022 року», затверджена рішенням Дніпропетровської обласної ради від 24 квітня 2003 року № 137-8/XXIV [3], Програма розвитку земельних відносин і охорони земель у Дніпропетровській області на 2011–2018 роки, затверджена рішенням Дніпропетровської обласної ради від 25.05.2011 № 73-5/ VI [4].

Довгострокова програма по вирішенню екологічних проблем Кривбасу та поліпшенню стану навколишнього природного середовища на 2011–2022 роки, затверджена рішенням Дніпропетровської обласної ради від 29.04.2011 №110-6/VI, та ін.); 3) акти, які діють на території окремого об'єкта (наприклад, важливим завданням, яке стоїть перед українською державою і світовою спільнотою, є подолання негативних наслідків Чорнобильської

² Улютіна О. А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України, 2011. 209 с.

³ Про Програму створення і використання матеріальних резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру та їх наслідків у Дніпропетровській області до 2022 року : Рішення Дніпропетровської обласної ради від 24.04.2003 р. № 137-8/XXIV [Електронний ресурс]. URL : <http://oblrada.dp.gov.ua/region-programmes/>

⁴ Програма розвитку земельних відносин і охорони земель у Дніпропетровській області на 2011–2018 роки : Рішення Дніпропетровської обласної ради від 25.05.2011 р. № 73-5/ VI [Електронний ресурс]. URL : <http://oblrada.dp.gov.ua/region-programmes>

катастрофи, нормативно-правовим базисом чого є ряд нормативно-правових актів, зокрема: закони України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про формування Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення», «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» тощо).

Залежно від сфери правового впливу нормативно-правові акти у сфері використання природних ресурсів мають яскраво виражений регуляторний характер і можуть бути поділені на акти загальної дії (норми Конституції України, якими право кожного на сприятливе навколишнє природне середовище та достовірну інформацію про її стан (ст. 50) забезпечується діяльністю органів державної влади; норми Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», якими встановлюються загальні засади здійснення державного управління тощо), та акти спеціальної дії. До останніх, приміром, належить сукупність нормативно-правових актів, що застосовуються у сфері використання земельних, лісових, водних та інших видів ресурсів. Такими природоресурсними законодавчими актами є Земельний кодекс України, Повітряний кодекс України, Лісовий кодекс України, Кодекс України про надра, Водний кодекс України, «Про рослинний світ», Гірничий Закон України, «Про тваринний світ».

У системі права України міжнародні акти у випадку їх ратифікації посідають пріоритетне місце і стають частиною національного механізму правового регулювання.

Таким міжнародним актом у сфері публічного управління використанням природних ресурсів, ратифікованим в Україні, є Декларація забезпечення охорони довкілля, прийнята у червні 1992 р. у Ріо-де-Жанейро

[⁵, с. 23]. Декларація містить 27 принципів, якими повинні керуватися країни-підписанти при здійсненні внутрішньої та зовнішньої політики у сфері використання природних ресурсів, при цьому підкреслюється вирішальне значення такого положення, що «турбота про людей посідає центральне місце в зусиллях щодо забезпечення сталого розвитку. Вони мають право на здорове життя в гармонії з природою».

Взагалі Україна приєдналася до 26 природоохоронних та природоресурсних конвенцій та протоколів до них, основними з яких є: Конвенція ООН по боротьбі із засухою; Конвенція з біорізноманіття; Рамочна конвенція з охорони та збалансованого розвитку Карпат; Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни та флори, що перебувають під загрозою вимирання; Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин (Боннська конвенція); Конвенція з захисту Чорного моря від забруднення; Європейська ландшафтна конвенція; Конвенція про охорону дикої флори та фауни, а також природного середовища в Європі (Бернська конвенція) [⁶].

Підзаконні нормативно-правові акти як складова нормативних засад здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів можуть бути класифіковані за декількома критеріями.

За суб'єктом видання підзаконні нормативно-правові акти поділяються на:

1) укази Президента України (зокрема, «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів», «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» та ін.);

2) постанови Верховної Ради України й Кабінету Міністрів України (наприклад, постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями

⁵ Тустановська І. В. Застосування права в галузі охорони довкілля в Україні та США (порівняльний аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Львів, 1998. 180 с.

⁶ Екологічне законодавство України : зб. нормат.-прав. актів станом на 1 вересня 2007 р. Київ : Істина, 2007. 384 с.

державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки»);

3) накази центральних органів виконавчої влади (наказ Міністерства екології та природних ресурсів «Про затвердження форми дозволу на проведення робіт на землях водного фонду» від 09.08.2017 р. № 304 та ін.);

4) розпорядження, накази місцевих державних адміністрацій (мають індивідуальний характер дії, і як правило, стосуються окремих суб'єктів);

5) рішення, розпорядження органів місцевого самоврядування;

6) накази суб'єктів делегованих повноважень.

У контексті дослідження питань раціонального використання природних ресурсів необхідно враховувати, що єдина екологічна політика знаходить своє відображення у державних цільових програмах, де пріоритету прав людини на сприятливе навколишнє середовище і достовірну інформацію про стан навколишнього природного середовища надається головна роль у діяльності виконавчої влади України.

Поточний стан адміністративно-правового регулювання використання природних ресурсів можна назвати нестабільним; ситуацію погіршує наявність фактору глобальних екологічних проблем і необхідності у зв'язку із цим постійно коригувати нормативні документи з урахуванням нових глобальних потреб у сфері раціонального природокористування.

Так, наразі в Україні нараховується близько 300 цільових державних програм, які виконуються різними урядовими структурами та слугують інструментом реалізації національних стратегій. Деякі з них мають за мету досягнення цілей, котрі започатковані в основних програмах 1998 р.

Наприклад, Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. була підготовлена у 2000 р. Для виконання цієї програми у 2004 р. прийняли Закон «Про екологічну мережу України» і схвалили Концепцію Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005–2025 рр. У 2006 р. схвалено Концепцію

загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 р. Подібно до цього, в контексті реалізації програми охорони довкілля Азовського і Чорного морів (2001 р.) підготовлено проект закону України «Про прибережну смугу морів», яким передбачається забезпечення інтегрованого управління прибережними смугами морів, і створено міжвідомчу комісію та спеціальний відділ у Міністерстві охорони навколишнього природного середовища України для координації виконання програми. Також постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. було схвалено Програму використання відходів виробництва і споживання на період до 2005 р., котра у подальшому зумовила прийняття основних принципів державної системи поводження з відходами як вторинними ресурсами.

До 2020 року в Україні було розроблено та схвалено Стратегію державної екологічної політики України, в котрій зазначається, що однією з першочергових екологічних проблем, які потребують нагального вирішення, є необхідність реформування «існуючої системи державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів, встановлення чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій».

Положеннями Стратегії державної екологічної політики України визначено необхідність інтеграції екологічної політики до галузевих політик, обов'язкове врахування екологічної складової при складанні стратегій, планів і програм розвитку України, впровадження екологічного управління на підприємствах, екологізація господарської діяльності, що розглядається як шлях до сучасної секторальної екологічної політики, яка реалізується у країнах Західної та Центральної Європи. Основні напрями стали важливим політико-правовим документом, який містив концептуальні засади екологічної політики, обов'язкові для реалізації Кабінетом Міністрів України в три етапи.

На першому етапі передбачалося завершити і реалізувати невідкладні заходи щодо обмеження шкідливого впливу на довкілля найбільш небезпечних джерел забруднення та виконання таких завдань:

а) вдосконалення законодавчо-правової бази з питань охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів;

б) розроблення і впровадження економічного механізму охорони довкілля і раціонального природокористування;

в) створення системи досконалого, повного та адекватного контролю за екологічним станом довкілля з одночасним запровадженням елементів комплексного міжвідомчого екологічного моніторингу;

г) здійснення першочергових заходів для стабілізації довкілля;

д) розроблення і впровадження програм екологічної освіти, виховання та екоінформування населення, що мало б бути виконано до 2000 року.

У процесі виконання другого етапу, розрахованого на 10–15 років, починаючи з 1998 року було заплановано розробити і розпочати реалізацію комплексних програм, орієнтованих на досягнення балансу між рівнями шкідливого впливу на довкілля і його здатністю до відновлення. Однак, як і на першому етапі, ця мета не була деталізована його основними завданнями, оскільки вони спрямовані на:

а) оптимізацію структури природокористування;

б) екологічно орієнтовану структурну перебудову економіки;

в) розроблення і впровадження в Україні системи державного екологічного моніторингу, створення системи аналізу екологічної ситуації, прогнозування, планування і здійснення запобіжних заходів щодо ймовірних чинників шкідливого впливу.

З огляду на терміни реалізації заходів та завдань другого етапу Основних напрямів, вони мали б наближатися до свого завершення, але їх виконання допоки залишається проблематичним, особливо в частині оптимізації структури природокористування та екологічно орієнтованої

структури перебудови економіки. Адже оптимізація структури природокористування мала б віднайти своє відображення в чинному економічному та екологічному законодавстві.

Основні засади (Стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року виділяли забезпечення екологічно збалансованого природокористування як окрему мету, відводячи йому самостійний розділ; визначає основні завдання у цій сфері, що включають підготовку перспективних документів, оптимізацію функцій управління, технічне переоснащення екологічно безпечних технологічних процесів, запровадження системи економічних та управлінських механізмів щодо стимулювання виробника до сталого та відновлювального природокористування і охорони довкілля, ресурсозбереження, створення екологічно та економічно обґрунтованої системи платежів за спеціальне природокористування, зборів за забруднення довкілля, реформування чинної системи екологічних фондів з метою посилення централізації коштів на рівні областей, АРК, м. Києва та Севастополя.

Слід згадати також, що 16 січня 2003 року Верховна Рада України прийняла Господарський кодекс України, що набрав чинності з 1 січня 2004 року, в якому зосереджені нормативні засади використання природних ресурсів у сфері господарювання (ст. 148–153).

Третій етап реалізації Основних напрямів передбачав створення системи державного управління використанням природних ресурсів, регулювання техногенного впливу на довкілля як основи управління сталим розвитком суспільства. Вважається, що часткове здійснення цих заходів уже розпочато, а в більш масштабному плані передбачається їх завершення відповідно до темпів стабілізації економіки країни.

Принципи побудови системи законодавства у сфері використання природних ресурсів в Україні визначаються комплексним регуляторним характером.

Враховуючи критерії класифікації адміністративно-правових норм, запропоновані багатьма вченими (В. Б. Авер'яновим, Ю. П. Битяком, Д. М. Бахрахом, Ю. Н. Старилловим, О. І. Остапенко, З. Р. Кісілем, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаковим, А. Т. Комзюком, О. В. Кузьменко, І. П. Голосніченком, М. Ф. Стахурським, Н. І. Золотарьовою, С. Г. Стеценком), адміністративно-правові норми у сфері використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища можна поділити на такі класифікаційні групи:

1) за юридичним змістом (за юридичною характеристикою, за формою вираження, за формою припису, за методом впливу на суб'єктів адміністративного права) у сфері використання виділяють:

1.1) зобов'язуючі (приписні) норми – встановлюють вимогу виконувати певні дії (наприклад, ст. 12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» зобов'язує громадян України берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства, здійснювати діяльність із додержанням вимог екологічної безпеки, інших екологічних нормативів та лімітів використання природних ресурсів, вносити штрафи за екологічні правопорушення і т.д.);

1.2) заборонні (категоричні, імперативні) норми – визначають заборони на здійснення певної діяльності або дії (для прикладу, ст. 57 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» забороняє впровадження відкриттів, винаходів, застосування нової техніки, імпортного устаткування, технологій і систем, якщо вони не відповідають вимогам екологічної безпеки);

1.3) дозволяючі, або дозвільні норми – надають можливості адресату діяти на власний розсуд. До цієї категорії норм, наприклад, належать ліцензійні, що дозволяють здійснення певної діяльності при наявності відповідної ліцензії, виданої уповноваженим на те державним органом (наприклад, у сфері поводження з небезпечними відходами суб'єкт

господарювання повинен отримати декларацію про відходи та форму декларації про відходи, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 118 від 18 лютого 2016 року);

1.4) стимулюючі, або заохочувальні норми – спрямовані на стимулювання найбільш активних видів наукоємної, економічної та іншої діяльності, забезпечення належної поведінки учасників управлінських відносин за допомогою засобів матеріального та морального впливу на учасників (як приклад можна навести ст. 48 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», що передбачає стимулювання шляхом надання пільг при оподаткуванні підприємств, установ, організацій і громадян у разі реалізації ними заходів щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, при переході на маловідхідні і ресурсо- та енергозберігаючі технології, організації виробництва і впровадженні очисного обладнання і устаткування для утилізації та знешкодження відходів, а також приладів контролю за станом навколишнього природного середовища та джерелами викидів і скидів забруднюючих речовин, виконанні інших заходів, спрямованих на поліпшення охорони навколишнього природного середовища);

1.5) реєстраційні (або повідомні) норми – стосуються організації та проведення мітингів, заходів, демонстрацій, реєстрації громадських об'єднань, політичних партій, підприємств різних форм власності тощо;

1.6) рекомендаційні норми – не мають обов'язкового характеру, але пропонують учасникам управлінських відносин той чи інший варіант поведінки, часто ґрунтуються на стимулюючих заходах. Їх також вважають різновидом норм уповноважувального характеру (для прикладу, наказ Мінприроди «Про затвердження Методичних рекомендацій з підготовки, погодження та затвердження Місцевих планів дій з охорони навколишнього природного середовища (МПДОНПС)»);

2) за предметом правового регулювання (за сферою застосування, за регулятивною спрямованістю) у сфері охорони навколишнього природного середовища розрізняють:

2.1) матеріальні норми – встановлюють юридичні межі та обсяг правового регулювання, визначають права, обов'язки та відповідальність учасників регульованих суспільних відносин; їх ще називають статичними (наприклад, згідно з п. 9 Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України зазначене Міністерство у межах своїх повноважень видає накази);

2.2) процедурні норми – встановлюють порядок реалізації прав і обов'язків, передбачених для учасників управлінських суспільних відносин матеріальними адміністративно-правовими нормами; їх також називають динамічними (зокрема, наказ Мінприроди «Про затвердження уніфікованих форм актів перевірок дотримання вимог природоохоронного законодавства, що містять перелік питань для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)»). Процедурні норми прийнято поділяти на групи:

2.2.1. адміністративно-процедурні норми (які забезпечують порядок реалізації норм у сфері публічного управління, внутрішньоорганізаційної і контрольної діяльності);

2.2.2. адміністративно-юрисдикційні норми (які забезпечують порядок реалізації норм щодо розгляду справ про адміністративне правопорушення чи інше правопорушення, яке перебуває у сфері адміністративно-правового регулювання);

3) за дією у просторі (або за межами дії, за масштабами застосування) адміністративно-правові норми у сфері охорони навколишнього природного середовища поділяють на:

3.1) загальні адміністративно-правові норми – діють на всій території України (наприклад, Водний кодекс України, Земельний кодекс України);

3.2) регіональні адміністративно-правові норми – діють на території певного регіону (наприклад, Закон України «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону»);

3.3) місцеві адміністративно-правові норми – діють на території окремої адміністративно-територіальної одиниці (для прикладу, Закон України «Про мораторій на видалення зелених насаджень на окремих об'єктах благоустрою зеленого господарства м. Києва»).

Отже, адміністративно-правові норми у сфері використання природних ресурсів мають свої особливості, адже вони встановлюють певний режим публічного управління, який окреслює межі діяльності органів державної влади та уповноважених ними суб'єктів таким чином, щоб забезпечити дотримання прав і свобод громадян України.

На порядку денному юридичної науки і практики у галузі забезпечення раціонального використання природних ресурсів сьогодні постало питання створення кодифікованого нормативно-правового акта у сфері охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, вченими висловлюється думка щодо доцільності прийняття Екологічного кодексу України [7, с. 148].

Приміром, В.В. Копейчиков, досліджуючи питання кодифікації законодавства України, акцентував увагу на необхідності інтенсифікації діяльності з розробки Екологічного кодексу України [8]. На думку фахівців, такий кодифікований акт був би корисним і зручним для використання у сфері регулювання еколого-правових відносин та сприяв би підвищенню ефективності їх реалізації [9, с. 226].

⁷ Костицький В. Екологічна функція держави та економіко-правовий механізм охорони довкілля. *Право України*. 2004. № 1. С. 147–148.

⁸ Копейчиков В. Питання кодифікації законодавства України. *Вісник Академії правових наук України*. 1994. № 2. С. 44–52.

⁹ Наливайко Л. Р. Державний лад України: поняття, система, гарантії : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2010. 535 с.

Однак неминуче виникають логічні запитання: наскільки реалізація такої ідеї є реальною, чи може Екологічний кодекс України стати юридичною фікцією?

Юридичні фікції як один із найважливіших прийомів сучасного механізму правового регулювання поряд із вирішенням цілої низки суттєвих юридично-технічних проблем (виявлення сутності врегульованих відносин шляхом визнання нікчемності суто формальних процедур; запобігання зловживанню правом і маніпулятивному використанню права; сприяння процесуальній економії; створення нових засобів організації та організаційних структур) може використовуватися і як засіб правової пропаганди, закладаючи основи для якісно нових стандартів правосвідомості й правової активності на рівні загальноправових, галузевих і інституційних принципів.

Звичайно, що несумісна, суперечлива нормативно-правова база у сфері використання природних ресурсів не здатна реалізувати вимоги європейської спільноти з вирішення нагальних екологічних проблем, які наявні в сучасній Україні.

По суті, більшість норм кодифікованих актів у сфері природокористування не відповідає вимогам сьогодення. Спроби кодифікації екологічного законодавства, проте, не дали позитивного результату. Різними неофіційними групами були паралельно підготовлені проекти Екологічного кодексу, один із яких був переданий до Верховної Ради України 20.02.2004 р. (при цьому важливо вказати, що прийняття проекту Екологічного кодексу України у запропонованій редакції не передбачало змінення норм природоресурсного законодавства), однак і до сьогодні його ще не було розглянуто.

Висловлюються і заперечення щодо доцільності кодифікації природоресурсних правовідносин, при цьому підкреслюється необхідність удосконалення чинного законодавства, зокрема, положень Кодексу України

про адміністративні правопорушення у частині визначення підстав притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог використання природних ресурсів [¹⁰, с. 214–219].

Історія розвитку кодифікації законодавства у сфері використання природних ресурсів в Україні виявила нездатність проведення системоутворюючої роботи в зазначеному напрямі.

Однак це не означає його неможливості. І орієнтиром у цій діяльності, на нашу думку, мають стати міжнародні документи. Приміром, у 2006 році було прийнято Модельний екологічний кодекс для країн – учасниць Співдружності незалежних держав, в якому визначено, що до системи органів у сфері використання природних ресурсів, забезпечення вимог екологічної безпеки входять спеціальний орган центральної виконавчої влади, територіальні управління відповідних центральних органів і органи місцевого самоврядування. Повноваження територіальних управлінь та органів місцевого самоврядування у сфері використання природних ресурсів визначаються національним законодавством країни – учасниці СНД. Адміністративними процедурами у сфері використання природних ресурсів називаються ліцензійні та дозвільні процедури, які мають відбуватися на підставі проведеної державної екологічної експертизи (ст. 37 Модельного екологічного кодексу для країн – учасниць Співдружності незалежних держав).

Не менш актуальним залишається питання уніфікації законодавства у сфері регулювання відносин з використання природних ресурсів та забезпечення вимог безпечного навколишнього природного середовища із екологічними законодавчими приписами зарубіжних країн.

¹⁰ Правдюк А. Л. До питання систематизації норм адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2014. Вип. 197. Ч. 2. С. 214–219.

Гармонізація внутрішнього законодавства в екологічній сфері відповідно до міжнародних стандартів допоможе створити дієвий механізм реалізації екологічної функції держави.

Охорона навколишнього середовища, раціональне природокористування, забезпечення екологічної безпеки є публічними інтересами України і, як ми вже наголошували, вони відображені у Конституції нашої країни, що вимагає втручання держави в регулювання цих явищ.

С. В. Разметаєв із приводу ролі держави у процесах суспільно-правового регулювання зазначає, що держава досягає у регулюванні гарантованого успіху лише остільки, оскільки входить у ланцюги (мережі) закономірних зв'язків, підключається до них як їхній органічний елемент. Якщо існують несприятливі тенденції, які потрібно перебороти, то зробити це можна не інакше як підсиливши дію тих закономірностей, які об'єктивно протистоять цим тенденціям. Втручаючись як матеріальна чинність у взаємодію об'єктивних тенденцій, держава доводить суспільні відносини до бажаного результату [¹¹, с. 38].

Отже, механізм публічного управління у сфері використання природних ресурсів є тією сферою, яка підпадає під регулятивний вплив норм адміністративного права [565, с. 243].

Нормативне регулювання публічного управління у сфері використання природних ресурсів супроводжується чималою кількістю проблем. Однією з центральних є необхідність диференціації адміністративно-правових норм, які складають зміст Особливої частини адміністративного права.

Необхідно підкреслити, що нормативно невизначеним залишається підхід до диференціації норм Особливої частини адміністративного права,

¹¹ Разметаєв С. В. Правові питання екологічного аудиту в Україні. *Екологічне законодавство; екологічні аспекти господарської діяльності; екологічний аудит; екологічне страхування; еколого-економічне нормування; сталий розвиток* : матеріали семінару. Київ, 2000. С. 38–42.

що своїм наслідком має прийняття тисяч нормативно-правових актів, які умовно можуть бути віднесені до адміністративно-правової галузі.

Норми, які містяться в цьому розгалуженому і вкрай незадовільно систематизованому законодавстві, і мають стати основою комунікативних кодексів, виступатимуть регуляторами суспільних відносин і сприятимуть створенню підвалин для процесу входження України в європейський правовий простір. Великого значення у зв'язку з цим набуває діяльність із «переведення» норм, які регулюють відповідальність за правопорушення в тій чи іншій сфері публічних відносин, до відповідних кодексів. Це надасть змогу державним органам діяти більш ефективно, а також, поряд із прозорістю відносин і відкритістю стосунків між різними суб'єктами суспільного контакту, оптимізує регулювальний вплив держави.

Висновок : Нормативні засади публічного управління відрізняються від адміністративно-правового механізму регулювання суспільних відносин тим, що до них необхідно відносити не лише сукупність нормативно-правових актів, які складають систему права, а й складну сукупність адміністративних актів, адміністративних договорів, а також міжнародних та державних програмних документів, які спрямовуються на визначення концепції публічного управління взагалі і у сфері використання природних ресурсів зокрема.

Правові акти, які встановлюють адміністративно-правові засади здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів, класифіковано за: юридичною силою (закони України, підзаконні (відомчі) нормативні акти); предметом регулювання (адміністративні процедури набуття спеціальних прав природокористування; державного контролю та нагляду за забезпеченням раціонального використання природних ресурсів; економіко-екологічного механізму використання природних ресурсів, у тому числі механізму оподаткування відповідних видів діяльності тощо).

При класифікації нормативно-правових актів за предметом регулювання встановлено, що адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів визначаються положеннями Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року, затвердженою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р, при цьому обґрунтовано, що цей нормативно-правовий акт характеризується підвищеним ступенем декларативності більшості положень, а контроль за його реалізацією з боку громадськості є неможливим внаслідок відсутності поетапних термінів його виконання.

2. Гарантії правового захисту екологічних прав громадян

Ефективність вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів є запорукою реалізації конституційних прав та інтересів громадян України, визначених як право власності українського народу на землю, її надра, атмосферне повітря й інші види природних ресурсів. Ефективність правового регулювання у сфері використання природних ресурсів залежить від упровадження належних, ефективних і головне оперативних способів забезпечення екологічних прав суб'єктів правовідносин. Дослідження способів вирішення публічно-правових спорів неодноразово ставало предметом наукових розробок.

Виділяються праці, проведені на рівні комплексних монографічних досліджень, зокрема О.В. Кузьменко в дисертації «Адміністративний процес у парадигмі права» (2006) порушується питання адміністративно-позовного провадження, підкреслюється, що воно належить до конфліктних адміністративно-процесуальних відносин, надається прерогатива їх

вирішення в порядку адміністративного судочинства [12, с. 24–25]. Такий висновок, вважається, передусім обумовлений запровадженням в Україні у 2005 році адміністративної юстиції, був необхідним та актуальним у відповідних умовах розвитку суспільства.

Окрім застосування способів вирішення публічно-правових спорів у порядку адміністративного судочинства, чинним законодавством передбачається оскарження рішень суб'єктів владних повноважень в адміністративному порядку.

Отже, до способів вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів належать такі: 1) подання адміністративної скарги на рішення суб'єктів владних повноважень до суб'єкта владних повноважень, вищого за статусом, ніж суб'єкт публічної адміністрації, який приймав управлінське рішення, – в адміністративному порядку; 2) оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень шляхом подання адміністративного позову до адміністративного суду; 3) вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів шляхом медіації.

Історико-правові реалії становлення адміністративної юстиції в Україні виявили неспроможність такої системи вчасно й об'єктивно вирішувати публічно-правові спори, що виникають, унаслідок передусім надмірного перевантаження відповідних судів. Судова реформа, що триває нині, спрямована на оновлення судів в Україні, вимагає часу, а відтак і пошуку альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів, визначення підстав та умов їх застосування. Тому, окрім чинних юрисдикційних способів, виділяються й неюрисдикційні способи, не пов'язані з участю судових органів.

Адміністративний порядок оскарження управлінських рішень у сфері використання природних ресурсів є такою альтернативою судовому

¹² [Кузьменко О.В.](#) Адміністративний процес у парадигмі права: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2006. 32 с.

розгляду. Українські вчені неодноразово в працях зверталися до пошуку шляхів оптимізації такої процедури оскарження. Загалом необхідно зазначити однозначність розуміння адміністративного порядку оскарження управлінських рішень. Зокрема, І.П. Голосніченко, Л.М. Черненко, досліджуючи проблему правового регулювання надання адміністративних послуг, підкреслюють, що можливість оскарження таких процедур в адміністративному порядку сприяє оперативному розгляду звернення громадян чи суб'єктів господарювання, а з огляду на вартість судового збору, ще й дає змогу уникнути зайвих витрат [13].

Адміністративний порядок оскарження управлінських рішень у сфері природних ресурсів зокрема.

Наприклад, у статтях 158–159 Земельного кодексу України встановлено, що суб'єктами розгляду спорів з використання, володіння, розпорядження земельними ресурсами є суд, органи місцевого самоврядування й центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, – Державна служба картографії, геодезії та земельного кадастру України. Виключно судом вирішуються земельні спори з приводу володіння, користування й розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, а також спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей.

Так само визначається лише коло суб'єктів вирішення спорів у сфері використання лісових ресурсів. У статті 103 Лісового кодексу України встановлено, що виключно судами вирішуються «спори з питань володіння, користування і розпорядження лісами, які перебувають у власності громадян і юридичних осіб».

¹³ Голосніченко І.П., Черненко Л.М. Правовий інститут адміністративного оскарження в регулюванні діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану. 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/VKPI_soc_2012_2_25.pdf.

Тоді як, відповідно до статті 109 Водного кодексу України, прямо не визначено виключної юрисдикції суду у вирішенні спорів, що виникають у сфері використання водних ресурсів.

Згідно зі статтею 64 Кодексу України про надра, встановлюються особливості розгляду спорів у сфері використання ділянок надр, у тому числі з питань отримання спеціальних дозволів на видобування корисних копалин. Відповідно до чинного законодавства, встановлюється компетенція декількох суб'єктів публічного управління з розгляду спорів про використання надр. Такими суб'єктами є Державна служба геології та надр України, Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державна екологічна інспекція, місцеві ради й суд. При цьому прямо визначено, що до компетенції місцевих рад належить вирішення спорів з питань розробки родовищ корисних копалин місцевого значення.

Однак при цьому до компетенції Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки прямо не зараховано розгляд спорів загалом та у сфері надрокористування зокрема. Підпунктом 36 пункту 4 Указу Президента України від 6 квітня 2011 року № 391/2011 прямо визначено, що до компетенції Державної служби геології та надр України зараховано розгляд спорів, що виникає у сфері користування надрами. Так само безпосередньо нормами чинного законодавства встановлюються повноваження Державної екологічної інспекції України з досудового врегулювання спорів у сфері використання природних ресурсів (підпункт 18 пункту 6 Указу Президента України «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 13 квітня 2011 року № 454/2011).

Законодавством не встановлюються особливі умови оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у сфері використання природних ресурсів. За загальним порядком оскарження рішень, дій чи бездіяльності відбувається шляхом проходження таких взаємопов'язаних стадій.

Окремі дослідники передбачають ще одну стадію – стадію оскарження рішення, прийнятого в результаті звернення громадян чи на скаргу юридичної особи [14, с. 107]. Убачається, що така процедура охоплюється загальним порядком оскарження управлінських рішень і не вимагає додаткового відокремлення, адже, по суті, відповідь на надіслану скаргу є знову ж ще одним рішенням суб'єкта публічної адміністрації, вищого за субординаційним рівнем, і тому вважаємо необґрунтованою, зокрема, таку позицію І.О. Грибка [15, с. 107].

Актуальний порядок процедури подання адміністративної скарги на рішення, дії чи бездіяльність органу державної виконавчої влади чи місцевого самоврядування встановлюється відповідно до вимог Закону України «Про звернення громадян».

Згідно з нормами чинного законодавства, скарга є різновидом звернень громадян, полягає в установленні можливості адресування вимог щодо усунення неправомірності діяльності нижчого органу на розгляд органу, який знаходиться на вищому щаблі системи публічного управління. Законодавством встановлюється спеціальний строк, протягом якого допускається можливим подання скарги, в тому числі у випадку оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Таким строком є один місяць «з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням» (стаття 16 Закону України «Про звернення громадян»). Статтею 99 Кодексу адміністративного судочинства України 2005 року встановлювалось положення, що адміністративний позов має бути подано протягом одного місяця з моменту, як особа дізналася чи могла дізнатися про винесене щодо неї управлінське рішення, й, відповідно до статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України, встановлюється шестимісячний строк звернення до адміністративного суду.

¹⁴ Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2006. 220 с.

¹⁵ Там само.

Законом України про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України зберігається загальний строк звернення до суду, при цьому також допускаються ситуації, за наявності яких строк може бути скорочено (стаття 122).

І власне скорочений термін встановлюється для позовних проваджень, якщо для них законодавством прямо визначено необхідність дотримання досудового порядку врегулювання спору. У такому випадку встановлюється скорочений позовний термін, який обчислюється «з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень» (частина 4 статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України).

Для розгляду природоресурсних спорів процедура оскарження рішень, дій чи бездіяльності в адміністративному порядку є альтернативою судового розгляду спору. За радянських часів спостерігалась протилежна ситуація. Передусім оскарження рішень з питань використання природних ресурсів загалом і питань використання земельних ділянок зокрема у 20-х роках ХХ ст. належало спеціальним земельним комісіям, на зміну яким прийшли спеціальні земельні судові органи. З прийняттям у 1927 році Земельного кодексу УРСР визначено низку земельних спорів, розгляд яких належав до компетенції селищних сільських рад, що вирішували конфлікти з приводу використання земельних ділянок фізичними особами й не могли втручатися у вирішення спору за участю державної установи чи інших видів юридичних осіб.

Установлення режиму «сталінізму» пов'язується із запровадженням тотального контролю над використанням земельних ділянок окремими фізичними та юридичними особами. Такий контроль був забезпечений упровадженням виключно адміністративного порядку оскарження всіх спорів, що виникали у сфері природоресурсних відносин.

Земельний кодекс УРСР від 8 липня 1970 року продублював положення радянського законодавства 1930-х років, тобто встановлював

адміністративний порядок оскарження публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів. В адміністративному порядку розглядалися публічно-правові спори про визначення меж земельних ділянок, тоді як спори за участю фізичних осіб про встановлення майнових прав стали предметом юрисдикції судів.

У сфері використання водних ресурсів, відповідно до водного законодавства, встановлювалося, що спори розглядалися Радою Міністрів УРСР, відповідними виконавчими комітетами місцевих Рад народних депутатів, спеціальними органами у сфері водокористування. Наприклад, відповідно до статті 137 Водного кодексу УРСР, спори між водокористувачами в межах однієї території належали до компетенції селищних, сільських Рад народних депутатів. До юрисдикції судів не було зараховано розгляд конфліктних справ у сфері водокористування.

Проголошення незалежності України стало етапом докорінних змін у природоресурсному законодавстві загалом і в порядку вирішення правових конфліктів зокрема. Суд став одним із органів, діяльність яких стає пріоритетною у вирішенні публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів.

При цьому порядок оскарження в адміністративному порядку визначається не єдиним нормативно-правовим актом. Так, у разі необхідності розгляд скарги у сфері використання природних ресурсів встановлюється Законом України «Про звернення громадян». Згідно з частиною 4 статті 16 Закону України «Про звернення громадян», громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їхніми законними представниками. До скарги додаються наявні в громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину.

Упровадження Концепції електронного урядування, реалізації її етапів вимагає активізації оптимізації механізму подання та розгляду звернень громадян. Можливість подання звернення громадян в електронній формі допускається чинним законодавством (частина 6 статті 5 Закону України «Про звернення громадян»). Така форма подання звернення громадян передбачена на офіційних сайтах центральних органів державної виконавчої влади, в тому числі у сфері використання природних ресурсів. Як один зі способів звернення громадян розглядається також звернення, яке було подано через Урядовий контактний центр.

Головною проблемою такого роду звернень громадян є відсутність чітко визначеної процедури реагування на такі звернення, які звернення підлягають офіційній реєстрації, які строки їх звернення, взагалі чи є необхідним розглядати кожне таке звернення й реагувати на нього з боку уряду. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2012 року № 21 не визначено строки реагування на звернення громадян, подані через контактний центр.

Існування адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності загалом та у сфері використання природних ресурсів зокрема не є виключно радянською спадщиною, від якої складно відмовитися. Навпаки, адміністративний порядок подання скарги, в тому числі шляхом її подання через Інтернет чи за допомогою засобів зв'язку, є «реальним зв'язком уряду з народом». У Федеративній Республіці Німеччина адміністративний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності є обов'язковою стадією, яка має передувати стадії звернення до суду за захистом порушених прав та інтересів [16, с. 71–72].

Окрім того, адміністративний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності у сфері використання природних ресурсів має безсумнівні переваги порівняно із судовою формою порушеного інтересу. До таких

¹⁶ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В.П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.

переваг, як правило, зараховують доступний розмір розгляду скарги (відповідно до статті 23 Закону України «Про звернення громадян», такий розгляд здійснюється безоплатно, тоді як із запровадженням змін до Кодексу адміністративного судочинства України впроваджуються підвищені розміри стягнень за судовий розгляд адміністративної справи); відносно оперативний строк розгляду скарги порівняно із судовим, що становить максимально в окремих випадках 45 календарних днів (стаття 20 Закону України «Про звернення громадян») [17, с. 22].

Пропозицію запровадження адміністративного порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності обґрунтовано підтримано в дисертації Д.О. Власенка, де ним визначено доцільність унесення відповідних змін до Кодексу адміністративного судочинства України [18, с. 160–161].

Однак, звичайно, адміністративний порядок розгляду адміністративної скарги не забезпечує об'єктивності розгляду спору, адже оскарження відбувається в порядку субординації до органу державної виконавчої влади чи місцевого самоврядування, що можуть бути пов'язані між собою, мати певні різновиди «корупційних» ризиків. При цьому допускається виникнення й протилежної ситуації, коли задля встановлення певних показників протидії корупції вищий орган може скористатися «нагодою» й, відповідно, під час розгляду скарги громадянина необ'єктивно підійти до вирішення поставленого питання, а з метою встановлення певних показників задовольнити скаргу громадянина й застосувати заходи відповідальності до посадових осіб нижчих органів публічної адміністрації.

На нашу думку, за доцільне з метою вдосконалення системи захисту прав і законних інтересів суб'єктів природокористування функцію розгляду екологічних спорів покласти на єдиний орган у сфері використання природних ресурсів, яким убачається за доцільне передбачити Міністерство

¹⁷ Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: практичний посібник / Л.Б. Сало, І.Я. Сенюта, Н.Є. Хлібороб, А.М. Школик. Дрогобич: Коло, 2009. 112 с.

¹⁸ Власенко Д.О. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, ЗНУ, 2016. 222 с.

екології та природних ресурсів і його відповідні територіальні утворення, при цьому таке відомство, по суті, не має бути безпосередньо суб'єктом провадження із забезпечення протидії корупції, не повинно мати «непрямої» заінтересованості в досягненні певних показників.

Донедавна існувала ще додаткова можливість подання скарги до прокуратури. Відповідно до чинного законодавства, суттєво обмежена компетенція органів прокуратури у сфері кримінально-процесуального судочинства, переглянуто перелік повноважень зі здійснення слідства в розгляді численної кількості кримінальних правопорушень. Однак при цьому збережено положення, згідно з яким органи прокуратури мають право представляти інтереси громадянина в усіх видах процесів, у тому числі бути представником інтересів особи в розгляді скарги в порядку адміністративного судочинства за умови дотримання певних вимог чинного законодавства (стаття 23 Закону України «Про прокуратуру»).

Так, Законом України «Про прокуратуру» встановлюються повноваження щодо можливості направлення «позовної заяви (заяви, подання) в порядку цивільного, адміністративного, господарського судочинства», що надаються «Генеральному прокурору, його першому заступнику та заступникам, керівникам регіональних та місцевих прокуратур, їх першим заступникам та заступникам» (частина 1 статті 24 Закону України «Про прокуратуру»).

Чинним законодавством України підкреслюється, що право подання апеляційної чи касаційної скарги також належить лише прокурору, який брав участь у розгляді справи в суді першої інстанції (частина 3 статті 24 Закону України «Про прокуратуру»)).

Одним із засобів досудового вирішення спорів у сфері використання природних ресурсів є оптимізація механізму запровадження медіації і проведення досудових переговорів.

Упровадження медіації в Україні зумовлюється в тому числі й практикою її застосування в зарубіжних країнах. Необхідно підкреслити, як

зазначалось у попередньому підрозділі, позасудове вирішення судових спорів є пріоритетним у зарубіжних країнах, порівняно з організацією вирішення спорів в Україні.

Україна як учасник міжнародних відносин має привести у відповідність норм національного законодавства до законодавства країн Європейського Союзу з питань правового регулювання системи способів позасудового розгляду публічно-правових спорів загалом та у сфері використання природних ресурсів зокрема.

Нині досить актуальним є питання розгляду Верховною Радою України проекту Закону України «Про медіацію» від 17 грудня 2015 року № 3665 [19].

У проекті Закону України від 17 грудня 2015 року № 3665 встановлено, що медіацією є «альтернативний (позасудовий) метод вирішення спорів, за допомогою якого дві або більше сторони спору намагаються в рамках структурованого процесу за участі медіатора досягти згоди для вирішення їх спору» [20]. Установлюються особливі вимоги до медіаторів, при цьому визначається необхідність створення спеціального реєстру осіб-медіаторів.

Процедура медіації є тією процедурою, застосування якої здатне вирішити проблеми надзвичайного навантаження на судову систему. Як зазначає Г.П. Кохан, процедура медіації є «мирним вирішенням публічно-правових спорів» і спрямована передусім на розвантаження адміністративних судів [21].

До ознак медіації як способу позасудового розгляду публічно-правових спорів Н.В. Боженко зараховує те, що ініціатором застосування медіації в публічно-правових відносинах має бути орган державної влади чи місцевого самоврядування [22, с. 6] чи інший суб'єкт владних повноважень (наприклад,

¹⁹ Про медіацію: Проект Закону України від 17.12.2015 р. № 3665. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463.

²⁰ Про медіацію: Проект Закону України від 17.12.2015 р. № 3665. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463.

²¹ Кохан Г. Чи потрібна Україні медіація? *Юридичний радник*. 2014. № 4. URL: <http://yurradnik.com.ua/stati/d1-87-d0-b8-d0-bf-d0-be-d1-82-d1-80-d1-96-d0-b1-d0-bd-d0-b0-d0-bc-d0-b5-d0-b4-d1-96-d0-b0-d1-86-d1-96-d1-8f-d1-83-d0-ba-d1-80-d0-b0-d1-97-d0-bd-d1-96/>

²² Боженко Н.В. Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, ЗНУ, 2018. 18 с.

таким органом може бути регіональний центр надання адміністративних послуг, державне науково-технічне підприємство тощо). Також ученою серед ознак медіації виділяється необхідність дотримання принципу юридичної рівності сторін конфлікту.

Медіативне врегулювання публічно-правового спору у сфері використання природних ресурсів спрямовується на вирішення розбіжностей, що виникають між органом публічного управління і природокористувачем чи іншою особою, наділеною спеціальними правами використання природних ресурсів, на забезпечення реалізації суб'єктивних прав і вирішення дискусійних проблем застосування адміністративних актів. Видається, що медіативне вирішення конфлікту інтересів має реалізовуватися шляхом укладення адміністративного договору.

Адміністративний договір є «перспективною формою публічного управління у сфері використання природних ресурсів», що дає змогу вирішити проблеми розмежування компетенції, дублювання повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної влади, підвищити ефективність взаємодії громадськості й суб'єктів публічної адміністрації з питань забезпечення раціонального використання природних ресурсів в Україні [23, с. 135]. Дослідницею підкреслюється, що використання конструкції адміністративного договору допомагає вирішити проблему забезпечення реалізації публічного інтересу над приватним, який покладено в основу реалізації виключного права власності українського народу.

Ураховуючи вищевикладене вбачається, що проблема вдосконалення адміністративно-процедурного законодавства в Україні залишається невирішеною й потребує активізації розроблення відповідних нормативно-правових актів, зокрема, у частині підвищення ефективності розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів, у тому

²³ Легеза Ю.О. Публічне управління у сфері використання природних ресурсів: адміністративно-правові засади: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 432 с.

числі в адміністративному порядку, та сприятиме впровадженню процедури вирішення конфліктів шляхом медіації.

Висновок: До юрисдикційних способів вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів належать такі: 1) оскарження рішень суб'єктів владних повноважень до суб'єкта владних повноважень, вищого за статусом, ніж суб'єкт публічної адміністрації, який приймав управлінське рішення; 2) оскарження шляхом подання адміністративного позову до адміністративного суду. До неюрисдикційних способів вирішення спорів у сфері використання природних ресурсів зараховано позасудове їх урегулювання шляхом реалізації такого способу врегулювання правових конфліктів, як медіація. Підкреслено, що оптимізація реалізації процедури медіації є одним із напрямів розвантаження судової системи, сприятиме забезпеченню оперативного вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів, при цьому підкреслено, що ініціатива вирішення таких конфліктів має походити від суб'єкта владних повноважень.

Підкреслено, що ефективність вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів залежить від застосування сукупності юрисдикційних і неюрисдикційних способів, зокрема активізації вирішення спорів в адміністративному порядку й також шляху застосування інструментів медіації.

Тема 2. Система суб'єктів публічного управління у сфері реалізації та захисту екологічних права громадян

1. Форми та зміст публічного управління у сфері забезпечення та захисту екологічних прав громадян

2. Громадянин як учасник дозвільно-ліцензійних природоресурсних правовідносин

Анотація. У лекції розкриваються базові категорії функціонування системи суб'єктів публічного управління у сфері реалізації та захисту екологічних права громадян. Зокрема, форми та зміст публічного управління у сфері забезпечення та захисту екологічних прав громадян. Формулюється нормативно-правові засади участі громадянин України у дозвільно-ліцензійних природоресурсних правовідносин. Визначаються форми та основні нормативно-правові засади участі громадськості у здійсненні публічного управління.

Ключові поняття: форми публічного управління, громадськість, дозвільно-ліцензійне провадження, контроль, громадське обговорення.

ВСТУП

Публічне управління в умовах глобалізації стає тією формою організації влади, яке здатне забезпечити не лише управління та контроль у сфері суспільних відносин, а й участь соціуму в цьому процесі. Публічне управління містить дві складові – державну (державне управління, яке здійснюється органами виконавчої влади) і недержавну (управління, яке здійснюють органи місцевого самоврядування, громадські структури, а також окремі юридичні особи).

Система публічного управління створюється з метою досягнення виконання покладених на неї завдань та реалізації визначених функцій. Завданням публічного управління у сфері використання природних ресурсів передусім визнається встановлення режиму раціональності їх використання, прозорого механізму здійснення контрольного-наглядового, дозвільно-ліцензійного та адміністративно-деліктного провадження.

Метою лекції є здійснення узагальненої характеристики реалізації публічного управління у сфері захисту права людини на безпечне довкілля.

1. Форми та зміст публічного управління у сфері забезпечення та захисту екологічних прав громадян

В юридичній літературі з адміністративного права завдяки багатьом дослідженням теоретичної і теоретико-практичної спрямованості напрацьовано певний арсенал наукових підходів до розуміння форм діяльності суб'єктів публічного управління.

Вважаємо досить повним і коректним трактування поняття управлінської діяльності, запропоноване Т. О. Коломoeць, як волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу, посадової особи, здійснене у рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети, вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюються у процесі їхньої діяльності й спрямованості на реалізацію адміністративних функцій [24, с. 54], в якому акцентовано на характеристиці форм публічного управління як зовнішньому матеріальному результату діяльності уповноважених суб'єктів.

Форми публічного *врядування*, як підкреслює А. С. Гук, також мають зовнішній прояв, при цьому забезпечення їх реалізації відбувається шляхом впровадження ефективного механізму відповідальності за прийняття управлінських рішень «зверху донизу» [25, с. 78].

На відміну від попередньо зазначених наукових розробок виділяється підхід, де в основу розуміння форм публічного управління покладається не лише зовнішній результат управлінської діяльності, а і власне процес

²⁴ Адміністративне право України : навч. посібник / за ред. Т.О. Коломoeць, Г. Ю. Гулевської. Київ : Істина, 2007. 342 с.

²⁵ Гук А. С. Адміністративні форми та методи публічного адміністрування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1 (43). С. 78–83.

здійснення управлінської діяльності. При цьому форма управління визначається як шлях здійснення цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління.

Форми публічного управління можуть бути класифіковані за рядом критеріїв.

Заслугове на увагу точка зору таких вчених, як В. В. Галуцько, В. І. Олефір, Ю. В. Гридасов, С. О. Короед, щодо розподілу форм діяльності суб'єктів публічного управління на: 1) видання адміністративних актів: а) видання підзаконних нормативно-правових актів; б) видання індивідуальних адміністративних актів; 2) укладення адміністративних договорів; 3) вчинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [26, с. 227].

Із критикою таких підходів виступає І. В. Патерило, який на підставі аналізу досвіду зарубіжних країн (Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки) обґрунтовує доцільність відмови від категорій «форми публічного управління», «форми державного управління», «форми управлінської діяльності», «правові та неправові форми діяльності», впроваджуючи категорію «інструментів публічної адміністрації», або ж «інструментів адміністративної діяльності» [27, с. 95]. Вчений визначає інструменти діяльності публічної адміністрації як «сукупність засобів (прийомів), які використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління» [28, с. 288].

З такою позицією вченого в цілому можна погодитися, однак щодо деяких запропонованих ним положень вбачається за доцільне провести критичний аналіз. Так, І. В. Патерило, визначаючи ознаки інструментів

²⁶ Адміністративне право України : підручник / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, Ю. В. Гридасов, С. О. Короед. Херсон : ХМД, 2013. 396 с.

²⁷ Патерило І. В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2014. № 12. Т. 1. С. 93–96.

²⁸ Патерило І. В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного ун-ту внутр. справ*. 2013. № 1. С. 283–289.

діяльності публічної адміністрації, фактично говорить про ознаки відносин у сфері публічного управління (публічно-правовий характер, мають певні наслідки, імперативний чи диспозитивний характер, що залежить від «інструменту» діяльності публічної адміністрації), а не про їх зовнішній прояв, результат, яким по суті й є форми публічного управління [29, с. 95].

Єдності розуміння щодо сукупності форм публічного управління в українській адміністративно-правовій науці не вироблено. Д. В. Лазаренко виділяє такі форми публічного управління: 1) укладення адміністративних договорів; 2) вчинення інших юридично значущих адміністративних дій; 3) здійснення матеріально-технічних операцій [30, с. 92]. Такий підхід, вважаємо, є недостатньо обґрунтованим, дещо обмеженим і не враховує одну з найбільш розповсюджених форм публічного управління – видання нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії.

Враховуючи вищезазначене, можемо зробити попередній висновок, що під формами публічного управління розуміється зовнішній вияв діяльності уповноважених суб'єктів.

В основу розуміння форм публічного управління загалом і зокрема у сфері використання природних ресурсів, на нашу думку, покладається поділ їх на правові (застосування яких має відбуватися виключно в межах юрисдикції суб'єкта владних повноважень з дотриманням встановленої адміністративної процедури їх прийняття) та організаційні (їх застосування має допоміжний характер, прийняття не обмежується визначеною законодавством процедурою).

До правових форм публічного управління передусім належить видання нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії.

²⁹ Патерило І. В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного ун-ту внутр. справ*. 2013. № 1. С. 283–289.

³⁰ Лазаренко Д. В. *Адміністративно-правове регулювання використання природних ресурсів* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 233 с.

Нормативно-правові акти органів публічного управління, які по суті є підзаконними нормативно-правовими актами, на відміну від адміністративних актів індивідуальної дії, не персоніфікують відносини.

Наприклад, відповідно до наказу Міністерства екології та природних ресурсів України від 21 жовтня 2013 р. № 431 контроль за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин здійснює Міністерство екології та природних ресурсів України у межах своїх повноважень шляхом проведення планових і позапланових перевірок. У результаті ж проведених перевірок приймаються вже акти індивідуальної дії, і в такий спосіб відбувається реалізація правових норм.

У сфері адміністративно-правового регулювання використання природних ресурсів до підзаконних нормативно-правових актів органів публічного управління належать: розпорядження та укази Президента України, розпорядження Кабінету Міністрів України, розпорядження місцевих державних адміністрацій, рішення органів місцевого самоврядування, накази установ, організацій та підприємств, які мають індивідуальний характер.

У сфері використання природних ресурсів діяльність суб'єктів публічного управління з видання підзаконних нормативно-правових актів є надзвичайно розгалуженою. Спостерігається відсутність єдиного підходу до визначення виду підзаконного нормативно-правового акта, яким мають встановлюватися, приміром, ліміти використання природних ресурсів, порядок отримання спеціального дозволу.

Це можуть бути і постанови Кабінету Міністрів України (наприклад, постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 761 «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» встановлюється процедура отримання лісорубного та лісового квитків як видів дозволів на використання лісових ресурсів), накази центральних

органів виконавчої влади (наприклад, питання визначення перевищення лімітів забруднення атмосферного повітря вирішується згідно з наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10.12.2008 р. № 639) тощо.

Між тим Є. А. Гетьман визначає нормотворчий процес діяльності органів публічної адміністрації як складову правотворчої діяльності, основною ознакою якої є суворе регламентація відповідних процедур.

Процедура прийняття нормативно-правового акта, і в тому числі підзаконного нормативно-правового акта, має бути врегульованою на законодавчому рівні. Неодноразово поставало питання про доцільність прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», однак, визначаючи необхідність такого законодавчого акта, науковці водночас піддають критиці його проекти.

Зокрема, Є. А. Гетьман виділяє серед недоліків проекту Закону України про нормативно-правові акти № 7409 від 01.12.2010 відсутність консолідованого підходу до визначення стадій нормотворчого процесу, які б мали бути очевидно відображені у такому законодавчому акті.

Отже, підзаконний нормативно-правовий акт є результатом реалізації правотворчої функції діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, і власне в цьому і полягає його принципова різниця від актів індивідуальної дії.

На сьогодні вважаємо необхідною подальшу активізацію роботи з прийняття проекту Закону України про нормативно-правові акти, в якому слід визначити процедуру їх прийняття та конкретизувати коло питань, що мають вирішуватись на рівні постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, наказів центральних органів виконавчої влади, рішень органів місцевого самоврядування.

Іншою формою публічного управління у сфері використання природних ресурсів, яка є найбільш розповсюдженою, є видання індивідуальних адміністративних актів.

Індивідуальні адміністративні акти за своєю сутністю є, як слушно зазначає С. В. Бобровник, актом застосування права. При цьому ним пропонується визначення акта застосування права, з яким, на нашу думку, важко погодитися. Так, С. В. Бобровник під актом застосування права розуміє документ, що приймається уповноваженим компетентним органом держави після розгляду юридичної справи [³¹, с. 75].

Вважаємо, що такий підхід дещо обмежує дійсний юридично-змістовний обсяг поняття правозастосовного акта, до яких, нагадаємо, можуть належати як акти, ухвалені не лише державними органами, так і усні, а не тільки документально закріплені вимоги компетентного органу або особи.

Слід зазначити, що західноєвропейська адміністративно-правова наука виходить з розуміння публічного управління як врегульованого законодавством пошуку найкращого способу використання адміністративних ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [³²]. В цьому аспекті А. Ф. Мельник визначає публічне управління як управління, зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів, і включає до нього такі складові, як державне управління (суб'єктом є органи державної влади) і громадське управління (суб'єктом є громадські інституції) [³³].

Враховуючи розкриту вище природу публічного управління, можемо стверджувати, що особливої актуальності в такому контексті набуває вирішення проблеми впровадження електронного урядування в Україні. Електронне урядування в Україні є тим прогресивним вектором розвитку форм публічного урядування, яке дозволить підвищити ефективність

³¹ Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1 : А–Г. 672 с.

³² Keeling D. Management in Government. London : Allen & Unwin, 1972.

³³ Мельник А. Ф. Державне управління : підручник. Київ : Знання, 2009. 582 с.

реалізації функцій громадського управління загалом і оптимізувати реалізацію функції громадського контролю зокрема.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 15.05.2013 р. № 386-р визначено, що електронною демократією є «форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій».

І, відповідно, однією з форм реалізації електронної демократії є надання електронних послуг, тобто послуг, що надаються їх споживачам в електронному вигляді за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій [479].

У результаті здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів приймаються такі індивідуальні адміністративні акти: довідка, ліцензія, свідоцтво, дозвіл тощо. Індивідуальний адміністративний акт відрізняється від нормативно-правового тим, що він за сутністю є підставою для виникнення конкретних адміністративних правовідносин [16, с. 136].

Видання адміністративного акта має відповідати низці встановлених законодавством вимог. Першою і головною вимогою є те, що адміністративний акт може бути виданий лише суб'єктом публічного управління в межах його компетенції.

Наприклад, до компетенції обласних управлінь лісового та мисливського господарства Державного агентства лісових ресурсів України належить право надавати такі види спеціальних адміністративних актів, як лісорубний квиток (дозвіл на здійснення вирубки лісу) та лісовий квиток (спеціальний дозвіл на здійснення другорядних побічних лісокористувань).

Окрім дотримання вимог відповідності виданого адміністративного акта обсягу компетенції органу державної влади та місцевого

самоврядування, до такої форми публічного управління висуваються вимоги дотримання спеціальної адміністративної процедури прийняття управлінського рішення.

В умовах необхідності активізації подальшої нормотворчої діяльності з розробки та прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України правове регулювання видання адміністративних актів у сфері використання природних ресурсів здійснюється численними законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами.

У сфері використання природних ресурсів видаються такі індивідуальні адміністративні акти: 1) спеціальний дозвіл на використання природних ресурсів; 2) дублікат спеціального дозволу на використання природних ресурсів; 3) свідоцтво про державну реєстрацію прав на використання природних ресурсів (права власності, сервітутних прав, права довгострокового використання тощо); 4) висновок екологічної експертизи, яка з набуттям чинності Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 року трансформується у висновок оцінки негативних впливів результатів діяльності суб'єктів господарювання; 5) довідка (в тому числі внесення відомостей до державних кадастрів природних ресурсів, надання відомостей з відповідних державних облікових систем).

Такі індивідуальні адміністративні акти є формами публічного управління, що реалізуються центральними органами виконавчої влади та їх територіальними управліннями; в окремих випадках реалізацію таких форм публічного управління делеговано юридичним особам публічного права – наприклад, Державному науково-виробничому підприємству «Державний інформаційний геологічний фонд України», яке збирає, зберігає, аналізує та надає у користування інформацію, зібрану у процесі геологічного вивчення та використання надр.

Формами публічного управління у сфері використання природних ресурсів, що реалізуються органами місцевого самоврядування, є, як

правило, індивідуальні адміністративні акти погоджувального характеру, що є необхідними для подальшого оформлення спеціальних природоресурсних дозволів.

Індивідуальні адміністративні акти у сфері використання природних ресурсів зазвичай видаються у письмовій формі. З прийняттям Концепції електронного урядування набуває особливої актуальності створення механізму видання адміністративних актів у сфері використання природних ресурсів за допомогою засобів зв'язку, системи Інтернет тощо. У літературі висувуються пропозиції видання адміністративних актів органами публічного управління усно, шляхом вчинення конклюдентних дій, а також шляхом мовчання.

Певною мірою такі положення стосуються і сфери використання природних ресурсів, однак у цілому необхідно підкреслити, що відсутність письмового дозволу, як правило, є причиною визнання діяльності суб'єкта господарювання незаконною.

Особливе місце у системі форм публічного управління у сфері використання природних ресурсів посідають адміністративні договори.

З моменту проголошення незалежності в Україні особливої соціальної гостроти набуває питання трансформації економічних, політичних, соціальних відносин.

Актуалізація ролі адміністративних договорів зумовлена не лише посиленням ролі договірних засад у публічно-правових відносинах і розвитком адміністративного права, а й підвищенням значення публічного права в регулюванні суспільних відносин. Адміністративному договору відведено самостійне місце в системі публічно-правових договорів. У багатьох країнах (Французька Республіка, Республіка Італія, Швейцарія) адміністративний договір є частиною загальної системи публічно-правових договорів. При цьому під поняттям «публічно-правовий договір» розуміються все договори, що укладаються за участю органу державної

влади чи місцевого самоврядування. У Федеративній Республіці Німеччині конструкція адміністративного договору є подібною до конструкції цивільно-правового договору.

Під адміністративним договором А. В. Дьомін пропонує розуміти управлінську угоду між не менш як двома суб'єктами адміністративного права, що укладається на основі норм адміністративного права з публічною метою опосередкування горизонтальних (координаційних) управлінських відносин, правовий режим яких містить адміністративно-правові елементи, що виходять за межі приватноправового регулювання.

Однак при цьому спостерігається лише єдиний підхід у визначенні суб'єктного складу адміністративно-договірних відносин, тоді як сутність адміністративного договору розглядають і як засіб управління, і як форму управління, чи як форми договірної регулювання адміністративно-правових відносин, чи як адміністративний акт.

Адміністративний договір, на наше переконання, може стати тією перспективною формою публічного управління у сфері використання природних ресурсів, яка дозволить вирішити проблеми розмежування компетенції, дублювання повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної влади, підвищити ефективність взаємодії громадськості та суб'єктів публічної адміністрації з питань забезпечення раціонального використання природних ресурсів в Україні.

М. С. Міхровська виділяє такі види адміністративних договорів:

– договори між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій;

– договори між центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, та центральним чи місцевим органом виконавчої влади чи державним підприємством, установою, організацією про

передачу функцій щодо розміщення замовлень на поставку матеріальних цінностей до державного резерву;

– договори між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах або відповідними органами місцевого самоврядування щодо об'єднання на праві спільної власності комунальних об'єктів, а також коштів місцевих бюджетів;

– угоди за участю органів державної влади, що укладаються на державному, галузевому, регіональному рівнях на підставі Закону України «Про колективні договори та угоди»;

– договори між органами місцевого самоврядування про перерозподіл повноважень і власних бюджетних коштів;

– договори між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади щодо розмежування та делегування повноважень і предметів ведення.

Відносини з публічного управління у сфері укладення адміністративних договорів з використання природних ресурсів належать переважно до галузі адміністративно-екологічного регулювання, тому що відносини між учасниками таких договірних відносин базуються передусім на засадах субординації та підпорядкування, а не координації та юридичної рівності.

На думку прихильників теорії публічно-правових договорів, їх застосування є особливо актуальним для природоресурсного права, предметна чистота та галузева самостійність якого базується на інститутах, що акумулюють у собі одночасно публічні і приватні елементи [³⁴, с. 47–55].

Використання конструкції адміністративного договору дозволяє вирішити проблему забезпечення домінування публічного інтересу над приватним.

³⁴ Хаустов Д. В. Публічно-правовий договір в природоресурсному праві: отличительные признаки. *Вестн. Моск. ун-та* : сер. 11. Право. 2006. № 1. С. 45–61.

Для адміністративних договорів характерною є участь суб'єкта владних повноважень як однієї зі сторін правовідносин (публічно-правовий характер), а також збереження добровільної згоди іншої сторони на укладення такого договору (приватноправовий характер).

Застосування адміністративних договорів пов'язується із впровадженням державою їх типової форми, що передусім захищає від бюрократизації процесу укладення договору, а також є одним зі способів мінімізації корупційних ризиків, що виникають у сфері публічного управління з використання природних ресурсів.

Так, законодавством України встановлено типові форми договору оренди землі, договору оренди водних об'єктів. Окрім того, законодавством встановлюється і спеціальний порядок укладення таких договорів. Наприклад, наказом Мінприроди України від 05.02.2013 р. № 40 визначено порядок реєстрації проектів угоди про розподіл продукції та державної реєстрації угоди про розподіл продукції, що застосовується у сфері надрокористування.

Застосування конструкції адміністративного договору ускладнюється відсутністю єдиного комплексного наукового та практичного підходу до визначення його сутності, особливостей реалізації, критеріїв відмежування від цивільно-правових договорів з використання природних ресурсів.

Адміністративний договір може розглядатися як юридичний факт, правовідношення, документ, вид договору, джерело права, засіб індивідуального регулювання, форма, результат, акт державного управління. Попередня редакція КАС України визначала адміністративний договір як дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права і обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди (п. 14 ст. 3 КАС України).

Відповідно до редакції КАС України від 15 грудня 2017 року адміністративний договір – це «спільний правовий акт суб'єктів владних

повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг (п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України).

Таким чином, чинним законодавством визначено, що адміністративний договір належить до групи актів публічного управління, з чим необхідно погодитися.

Адміністративні договори у сфері використання природних ресурсів виникають на підставі попередньо отриманих дозвільних документів [206, с. 97].

Фундаментальний підхід до вирішення проблем договірної регулювання у сфері використання природних ресурсів запропоновано у докторській дисертації Н. Р. Кобецької.

Дослідниця в ході проведеного дослідження доходить висновку про наявність особливої правової конструкції – природоресурсного договору адміністративного характеру. У такому аспекті можна характеризувати договори оренди водних об'єктів, договори довгострокового тимчасового користування лісами, угоди про розподіл продукції як природоресурсні договори з переважанням цивільно-правових елементів, а, наприклад, угоду про умови користування надрами – як природоресурсний договір адміністративного характеру, який виступає «формою регулювання відносин використання природних ресурсів, у яких поєднані приватні і публічні елементи, зумовлені необхідністю захисту публічних екологічних

інтересів, а також норм різної галузевої належності на основі природоресурсної специфіки» [35, с. 331].

Найбільш неоднозначною формою адміністративних договорів у сфері використання надр є угоди (договори) про умови користування надрами, які є додатком до спеціальних дозволів на використання надр. У свою чергу, угода про умови користування надрами містить Програму робіт, що укладається між Мінприроди України і надрокористувачем. Примірні угоди про умови користування надрами затверджуються Мінприроди України.

Наприклад, у 2015 р. (наказ Держгеонадр України від 13.02.2015 р. № 16 було затверджено вісім таких примірних угод про умови користування надрами з метою: 1) будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод; 2) видобування вуглеводнів; 3) ВКК; 4) геологічного вивчення родовищ корисних копалин; 5) геологічного вивчення, в тому числі дослідно-промислової розробки РКК; 6) геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки вуглеводнів; 7) створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади тощо); 8) геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ, з подальшим видобуванням нафти, газу (промислова розробка родовищ) [36].

Отже, підсумовуючи розгляд особливостей адміністративного договору, зазначимо, що він є унікальною формою публічного управління, яка здатна вирішити конкретні завдання, що стоять перед суб'єктом

³⁵ Кобецька Н. Р. Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ : Нац. Академія наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2016. 424 с

³⁶ Про затвердження примірних угод про умови користування надрами та надання права підпису : Наказ Держгеонадр від 13.02.2015 р. № 16 [Електронний ресурс]. *Державна служба геології та надр України : офіц. сайт*. URL : <http://www.geo.gov.ua/site-v1/otrymannya-spetsdozvoliv-bez-provedennya-auksionu.html>

управління, набуваючи таким чином ознак індивідуального акта управління, однак при цьому допускає застосування можливості досягнення домовленості, зберігаючи принцип диспозитивності, притаманний договору.

Усунення існуючих розбіжностей у розумінні адміністративно-правових форм публічного управління вимагає встановлення законодавчого визначення категорії нормативно-правових актів та категорії адміністративних договорів.

При цьому адміністративні договори у сфері використання природних ресурсів є тією унікальною формою, що здатна позитивно вплинути на практичне вирішення таких проблем, як дублювання повноважень суб'єктів публічного загальнонаціонального та регіонального управління та підвищення ефективності надання публічних послуг.

До організаційних форм публічного управління у сфері використання природних ресурсів належать рекомендаційні рішення, що виробляються у процесі проведення науково-практичних заходів, конференцій, симпозіумів, громадських обговорень. Наприклад, внесенню змін до Закону України «Про відходи» про необхідність сортування сміття залежно від характеру його погодження, реалізація якого є гарантією збереження від забруднення природних ресурсів у країні, передували численні обговорення, що проводилися Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством екології та природних ресурсів України, іншими суб'єктами публічного управління, а також незалежними громадськими організаціями та об'єднаннями.

Отже, публічне управління у сфері використання природних ресурсів в Україні має реалізовуватися з урахуванням положень Концепції публічного урядування, сприяти забезпеченню відкритості влади і співучасті громадян в управлінні; забезпеченню високої якості публічних послуг; постійному розвитку системи управління громадою тощо, що стає можливим завдяки

інтенсифікації процесу впровадження форм електронного врядування, вирішення регіональних природоресурсних проблем.

2. Громадянин як учасник дозвільно-ліцензійних природоресурсних правовідносин

Дозвільно-ліцензійне провадження у сфері використання природних ресурсів перебуває у стадії реформування. З прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» комплексно переосмислюється адміністративна процедура з отримання спеціальних дозволів та ліцензій, необхідних для забезпечення реалізації цільового використання природних ресурсів.

Головною особливістю дозвільно-ліцензійного провадження у сфері використання природних ресурсів, притаманною будь-яким дозвільним процедурам, є його позитивна управлінська сутність і спрямованість на забезпечення реалізації прав та законних інтересів юридичних і фізичних осіб.

Єдності підходів у визначенні поняття дозвільно-ліцензійних проваджень у науці адміністративного права не спостерігається. При визначенні видів дозвільного провадження С. В. Лихачов виділяє: реєстраційно-ліцензійне (метою якого є отримання суб'єктом-заявником додаткових правомочностей – права володіти, користуватися і розпоряджатися своїм відособленим майном або володіти ним на правах господарського відання чи оперативного управління) та установчо-дозвільне (провадження з видачі дозволів на використання предметів і функціонування об'єктів, на які поширюється дозвільна система; здійснення паспортної, реєстраційної та міграційної роботи; провадження з державної реєстрації об'єднань громадян; провадження з державної реєстрації нормативних актів органів виконавчої влади тощо).

Доволі спірним виявляється визначення поняття «дозвільної процедури», запропоноване Г. С. Завірюхою. Вона, розуміючи дозвільну процедуру як процес видачі місцевим дозвільним органом документа дозвільного характеру, який передбачає обов'язковість отримання суб'єктом господарювання двох або більше проміжних документів дозвільного характеру (висновків, погоджень, актів, дозволів, довідок, свідоцтв, рішень тощо) від місцевих дозвільних органів та/або надання двох або більше дозвільних послуг, які є необхідною підставою для видачі кінцевого документа дозвільного характеру, підкреслює особливе значення забезпечення принципу організаційної єдності при видачі дозвільних документів.

Складно погодитися з необхідністю обов'язкового попереднього погодження необхідної документації у випадку вчинення всіх дозвільно-ліцензійних процедур. Наприклад, надання такого спеціального дозволу, як лісовий квиток (ст. 69 Лісового кодексу) для випасання худоби, розміщення пасіки та інших видів другорядних лісокористувань, не вимагає додаткового погодження і видається на підставі подання заяви до відповідної селищної, сільської чи міської ради.

Спеціального законодавчого акта, який би вирішив питання нормативного визначення поняття дозвільно-ліцензійного провадження у сфері природо-ресурсного законодавства, в Україні поки що немає. Однак вимоги реформування системи дозвільно-ліцензійного провадження у сфері використання природних ресурсів висувуються і в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р., схвалених Законом України від 21.12.2010 р..

Розвиток законодавства з питань регулювання дозвільно-ліцензійного провадження у сфері використання природних ресурсів умовно поділяється на такі етапи.

Перший етап (1991–2005 рр.) пов'язується з формуванням природоресурсного законодавства. У цей період вдалося розробити і прийняти Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), «Про екологічну експертизу» (1995 р.), Кодекс України про надра (1994 р.), Лісовий кодекс України (1994 р.), Водний кодекс України (1995 р.), Земельний кодекс України (2001 р.) та ін.

Початок другого етапу (2003–2013 рр.) пов'язується з прийняттям Законів України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (2005 р.) і «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», а завершується етап прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» (2013 р.).

У Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» у ст. 1 дозвільну (погоджувальну) процедуру визначено як сукупність дій, що здійснюються адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру.

Поняття ліцензування у ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» спрощено визначено як видачу, переоформлення та анулювання ліцензій, видачу дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видачу розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування.

Тобто розуміння ліцензування законодавцем спочатку зводилось до адміністративної процедури. Тривалий час ці законодавчі акти залишалися єдиними нормативно-правовими актами, які містили загальні засади здійснення адміністративних процедур у сфері господарювання загалом і зокрема в частині правового регулювання діяльності, пов'язаної зі спеціальним використанням природних ресурсів.

Прийняття у 2013 році Закону України «Про адміністративні послуги» стало першим законодавчим актом загальної дії, який встановив процедурні особливості, вимоги, стандарти якості, яким має відповідати результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи. При цьому, згідно з ч. 2 ст. 3 Закону України «Про адміністративні послуги», надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до цього Закону з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах, зокрема Законами України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Підписання Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом стало початком нового етапу розвитку національного законодавства з питань правового регулювання надання спеціальних дозволів (ліцензій) на використання природних ресурсів.

Цим фактом актуалізується не лише питання спрощення дозвільно-ліцензійних проваджень, а й питання дерегуляції здійснення адміністративних процедур у сфері природокористування. Для досягнення такого завдання публічного управління у сфері використання природних ресурсів прийнято ряд нормативно-правових актів, зокрема постанову Кабінету Міністрів України від 28 січня 2015 року № 42 «Деякі питання дерегуляції господарської діяльності», для реалізації вимог якої було скасовано наказ Міністерства екології і природних ресурсів України від 11 березня 2011 року № 96 «Про затвердження Положення про порядок проведення моніторингу та наукового супроводження надрокористування».

Відповідно до цього наказу спеціалізоване наукове підприємство, яке мало функціонувати при кожному об'єкті надрокористування, займалося постійним аналізом результатів геологічних, геофізичних, гідрогеологічних дослідних робіт, а на основі проведеної роботи склалися пропозиції щодо обрання технологічних рішень про проведення гірничих робіт. Фактично

встановлювався обов'язок робити наукове обґрунтування доцільності проведення тих чи інших гірничих робіт, але за рахунок господарюючого суб'єкта.

Таким чином, завдяки скасуванню цього наказу було спрощено порядок використання ділянок надр через виключення з обов'язків господарюючого суб'єкта здійснення спеціалізованими підприємствами моніторингу та наукового супроводження, яке здійснювалось щодо кожного об'єкта надрокористування відповідно до дозволу, угоди, програми робіт.

У сфері використання природних ресурсів видаються такі спеціальні документи:

1) спеціальний дозвіл – документ державного зразка, який надає право на спеціальне використання, організацію і функціонування окремих підприємств (наприклад, гірничовидобувних комбінатів); у сфері використання природних ресурсів спеціальними дозволами за своєю сутністю є лісові та лісорубні квитки, гірничі відводи тощо;

2) ліцензія – документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов (ліцензії на провадження окремих видів діяльності видаються господарюючим суб'єктам на підставі наявних у нього спеціальних дозволів).

За видами документів, що видаються на використання природних ресурсів, дозвільно-ліцензійні провадження поділяються на дві групи.

До першої належать провадження з видачі дозволів (в тому числі узгодження) на використання певного виду природного ресурсу. Наприклад, до цієї групи належить дозвіл на вирубку лісу, на використання земельної ділянки з метою її забудови або з метою заняття сільськогосподарською діяльністю.

До другої групи належать провадження з видачі ліцензій як спеціального дозволу на здійснення визначеного виду діяльності,

ліцензування яких прямо передбачено законодавством, зокрема Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року, Гірничим законом України, Законом України «Про оцінку земель» (розвідка, експлуатація родовищ корисних копалин, проведення землепорядних та землеоцінюючих робіт), «Про полювання та мисливське господарство» (ліцензія на відстріл диких звірів) тощо. На відміну від дозвільного провадження, право на отримання ліцензії, як правило, виникає у спеціальних суб'єктів правовідносин, що підтверджується або їх статутними документами, або їх спеціальним статусом, або проходженням відповідних оцінювань, або сукупністю цих обставин.

До складових елементів дозвільно-ліцензійних проваджень у сфері використання природних ресурсів слід віднести: 1) суб'єктів дозвільно-ліцензійної системи; 2) об'єкти дозвільно-ліцензійної системи; 3) предмет таких правовідносин; 4) нормативно-правові норми, що регулюють такі правовідносини; 5) юридичний факт або складну сукупність юридичних фактів, що є підставою для порушення дозвільно-ліцензійного провадження; б) реалізацію дозвільно-ліцензійного провадження.

Стадіями дозвільно-ліцензійного провадження у сфері використання природних ресурсів є: 1) порушення дозвільно-ліцензійного провадження (на підставі поданої заяви або електронного звернення тощо); 2) аналіз поданих суб'єктом документів з метою визначення права суб'єкта на отримання дозволів або ліцензій; 3) прийняття управлінського рішення; 4) оскарження прийнятого управлінського рішення (факультативна стадія); 5) виконання прийнятого рішення у випадку, якщо внаслідок оскарження воно залишилось без змін або ж якщо скарга на прийняте управлінське рішення взагалі не подавалась.

Реалізація стадій дозвільно-ліцензійного провадження у сфері використання природних ресурсів має загальні ознаки, а також ряд спеціальних ознак.

На стадії порушення дозвольно-ліцензійного провадження у сфері використання природних ресурсів подаються заява з відповідними додатками, серед яких за загальним правилом передбачено подання засвідчених у встановленому порядку копій засновницьких документів, а також документів, що засвідчують спроможність займатися відповідною діяльністю.

Порядок отримання спеціальних дозволів та ліцензій на використання природних ресурсів визначається, як правило, відповідними постановами Кабінету Міністрів України. Такими нормативно-правовими актами є постанови Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» від 23 травня 2007 р. № 761, «Про затвердження Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. № 459» від 13 березня 2002 р. № 321, «Про затвердження Методики визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на користування надрами» від 15 жовтня 2004 р. № 1374, «Про затвердження переліків платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством екології та природних ресурсів і Державною службою геології та надр» від 1 червня 2011 р. № 705, «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» від 30 травня 2011 р. № 615, «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами» від 30 травня 2011 р. № 594 та ін.

Порядок отримання спеціальних дозволів на використання природних ресурсів може бути встановлено й наказами центральних органів виконавчої влади. Наприклад, використання об'єктів тваринного світу, порядок отримання відповідних дозвільних документів встановлюється наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 26 травня 1999 р. № 115 «Про затвердження Правил видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів

тваринного світу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення» і наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 1 жовтня 2014 р. № 383 «Про затвердження Порядку видачі посвідчення мисливця і контрольної картки обліку добутої дичини й порушень правил полювання».

Наскільки обґрунтованою є така градація нормативно-правового регулювання порядку отримання спеціальних дозволів на використання природних ресурсів? Звичайно, уніфікація нормативного підходу до вирішення правового регулювання адміністративної процедури отримання спеціальних дозволів (ліцензій) на використання природних ресурсів є необхідною, передусім для розмежування повноважень суб'єктів системи публічного управління, для усунення можливих дублювання повноважень тощо.

Серед спеціальних документів, подання яких вимагається для отримання дозволу на використання природних ресурсів, може бути:

1) відомість чергової лісосіки; польова перелікова відомість; переліково-оцінювальна відомість; карта технологічного процесу розробки лісосіки; план лісосіки, які подаються для видачі лісорубного квитка;

2) обґрунтування потреби у воді для отримання дозволу на спеціальне водокористування; нормативний розрахунок водоспоживання та водовідведення; схема розташування водозабору і свердловини; паспорти свердловин; результати хімічних та бактеріологічних аналізів підземних вод (на період погодження); результати замірів статичних та динамічних рівнів в свердловинах (на період погодження); технічні характеристики існуючих водозабірних споруд підземних вод; оглядова карта (масштаб 1:200000); ситуаційний план з нанесеними водозабірними спорудами та їх географічними координатами (похибка – менш як 1 секунда) у масштабі, який дає змогу перевірити правильність визначення координат; гідрогеологічна карта; засвідчені копії документів, що підтверджують право

власності або оренди земельних ділянок та водозабірних споруд; засвідчена копія попереднього дозволу на спеціальне водокористування (у разі наявності); копія форми щорічної звітності про використання підземних вод 7-гр за попередній звітний рік; план заходів, що мають забезпечити охорону підземних вод від виснаження та забруднення; пропозиції спеціалізованих державних геологічних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Держгеонадр України, та дочірніх підприємств НАК «Надра України» щодо погодження або направлення пакета документів на доопрацювання – для отримання дозволу на спеціальне водокористування;

3) висновок державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин – для надання спеціального дозволу на користування надрами з метою видобування корисних копалин та акта про надання гірничого відводу тощо.

Отже, перелік необхідних для отримання дозволу на використання природних ресурсів документів є, як правило, надзвичайно розгалуженим. Доцільність такого підходу є сумнівною і радше свідчить про корумпованість системи дозвільно-ліцензійного провадження, ніж про її спрощення та обрання вектору її демократизації і руху до системи електронного урядування. Адже неподання повного переліку документів, необхідних для отримання спеціальних дозволів (ліцензій), є підставою для залишення заяви без розгляду або ж відмови в отриманні спеціальних дозволів на природокористування.

І тому складний та заплутаний перелік документів, коли він постійно доповнюється чи змінюється не лише на рівні нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, а й окремими центральними органами виконавчої влади як суб'єктами публічного управління у сфері природокористування, неминуче веде до подальшої бюрократизації процесу та його корумпованості вже на стадії порушення дозвільно-ліцензійного провадження.

Крім того, питання отримання спеціальних дозволів на використання природних ресурсів часто вимагає попереднього погодження. Тобто до стадії порушення дозвільно-ліцензійного провадження вимагається здійснити попереднє погодження необхідних для отримання дозволу документів із рядом суб'єктів, які не уповноважені безпосередньо на прийняття рішення у справі, однак без погодження яких взагалі неможливе порушення провадження.

Наприклад, для отримання спеціального дозволу на проведення робіт (крім будівельних) на землях водного фонду (в частині проведення робіт на землях водного фонду у межах прибережних захисних смуг уздовж морів, морських заток і лиманів, у внутрішніх морських водах, лиманах і територіальному морі) вимагається погодження з органами місцевого самоврядування; з Держгеокадастром України – у разі проведення робіт на землях водного фонду в межах прибережних захисних смуг уздовж морів, морських заток і лиманів, у внутрішніх морських водах, лиманах і територіальному морі, а з його територіальними органами – у разі проведення робіт на інших землях водного фонду; Держрибагентством України – у разі проведення робіт на рибогосподарських водних об'єктах; територіальними органами Держлісагентства України – у разі проведення робіт у лісах на землях водного фонду; Мінінфраструктури України – у разі проведення робіт у межах судноплавних шляхів загального користування, судноплавних шлюзів та портових гідротехнічних споруд (п. 5 постанови Кабінету Міністрів України від 12 липня 2005 року № 557 «Про затвердження Порядку видачі дозволів на проведення робіт на землях водного фонду»).

Однак при цьому законодавством прямо не визначено, на якій стадії повинно відбуватися таке погодження для вирішення питання про отримання спеціального дозволу, і не визначено, який учасник дозвільно-ліцензійного провадження має здійснити дії, спрямовані на отримання такого погодження.

Тим більше не вирішено питання відповідальності суб'єкта публічного управління, можливості оскарження його відмови; визначення, чи належить така відмова до категорії прийняття управлінського рішення; встановлення, в яких випадках бездіяльність суб'єкта публічного управління може розглядатися як затягування вирішення справи по суті, і, найголовніше, не встановлено граничного строку розгляду питання про погодження відповідних поданих документів.

Між тим в інформаційній картці до адміністративної послуги на проведення робіт (крім будівельних) на землях водного фонду (в частині проведення робіт на землях водного фонду в межах прибережних захисних смуг уздовж морів, морських заток і лиманів, у внутрішніх морських водах, лиманах і територіальному морі) визначено, що для отримання спеціального дозволу необхідно подати заяву, до якої додаються:

1) засвідчені юридичною особою копії установчих документів (для юридичних осіб);

2) засвідчені фізичною особою – підприємцем копії паспорта та реєстраційного номера облікової картки платника податків – фізичної особи, крім осіб, які через свої релігійні переконання відмовились від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відповідну відмітку в паспорті (для фізичних осіб – підприємців);

3) проект на проведення робіт на землях водного фонду, що містить розділ про оцінку впливу на навколишнє природне середовище (крім проведення робіт, пов'язаних з експлуатаційним днопоглибленням на внутрішніх підхідних, судноплавних каналах та портових акваторіях, з метою підтримання заданих навігаційних габаритів), погоджений з Міністерством екології та природних ресурсів, Державним водним агентством України та Державною службою геології та надр України.

При цьому технологічною карткою до цієї адміністративної послуги не визначено граничних строків розгляду заяви та документів до неї, необхідних для погодження з визначеними суб'єктами публічного управління.

Тоді як в Угоді про Асоціацію з Європейським Союзом зазначено, що ліцензування повинно здійснюватися на основі критеріїв, які не дають можливості компетентним органам реалізовувати свої повноваження з оцінювання на власний розсуд (ст. 104 Угоди про Асоціацію).

При цьому під ліцензуванням розуміється «процес, за яким постачальник послуг або інвестор, у разі необхідності, вживає заходів для того, щоб отримати від компетентного органу рішення про дозвіл на надання послуг, у тому числі шляхом заснування підприємства, або про дозвіл на заснування економічної діяльності, іншої, ніж надання послуг, у тому числі рішення про внесення змін або продовження терміну дії такого дозволу» (ч. 4 ст. 103 Угоди про Асоціацію) [37].

Трактування компетентного органу при цьому виходить за межі розуміння категорії «орган державної виконавчої влади» і може бути синонімічним поняттю суб'єкта публічного управління (ч. 4 ст. 103 Угоди про Асоціацію).

Щодо ліцензування у сфері використання природних ресурсів в Угоді про Асоціацію з Європейським Союзом чітко зазначено, що такі процедури мають проходити стадію відбору потенційних претендентів на отримання відповідних дозволів, яка має забезпечити повну гарантію «неупередженості та прозорості, зокрема належне оприлюднення початку, проведення та завершення процедури» (ч. 5 ст. 104 Угоди про Асоціацію). Вимоги простоти та прозорості ліцензування також визначені Угодою про Асоціацію з Європейським Союзом як пріоритетні (ч. 2 ст. 105).

³⁷ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. С. 83. Ст. 2125.

Однак адміністративні процедури у сфері природокористування досі характеризуються складним характером. Наприклад, незважаючи на триваючий процес реформування процедури з отримання спеціальних дозволів на надрокористування, в ній залишаються колізійні невирішені моменти.

Наприклад, однією з проблем є пункт 8 положення постанови Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615 «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» в частині встановлення вимоги щодо позбавлення права надання дозволу особі без проведення аукціону, якщо вона не виконує програми робіт на ділянках надр, на користування якими їй вже надано дозвіл, або щодо якої виявлені порушення правил користування надрами на таких ділянках, що зафіксовані в актах перевірок, приписах або розпорядженнях відповідних органів у сфері надрокористування до моменту їх усунення (п. 8 Постанови).

При цьому непроведення програми робіт на ділянках надр може бути зумовлено анулюванням спецдозволу, що сталося внаслідок припинення діяльності юридичної особи – суб'єкта господарської діяльності, в тому числі у формі реорганізації діяльності (злиття, поділу, приєднання, виділу) (ч. 7 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»).

Отже, в системі адміністративних процедур у сфері регулювання охорони й використання природних ресурсів особливе місце посідають дозвільно-ліцензійні процедури, що передусім детерміновано їх роллю у виникненні права спеціального природокористування.

Дозвільно-ліцензійне провадження у сфері використання природних ресурсів відрізняється низкою особливостей, зумовлених специфікою сфери правовідносин, де воно реалізується.

Першою особливістю дозвільно-ліцензійного провадження у сфері використання природних ресурсів є вимога встановлення продовжених строків реалізації відповідних адміністративних процедур.

Це зумовлено значенням, яке мають природні ресурси для розвитку суспільства: вони є базисом формування енергетичної бази будь-якої держави, важливою економічною умовою реалізації конституційних прав людини.

Зазначимо, що в науковій літературі немає одностайного погляду на необхідність продовження скорочення термінів дозвільно-ліцензійного провадження у сфері використання природних ресурсів.

Так, К. С. Кучма на основі характеристики дозвільно-ліцензійного провадження у сфері надрокористування робить висновок про необґрунтовано надмірні строки, які визначаються законодавством для розгляду відповідної дозвільної документації.

Другою особливістю виступає необхідність оцінки природних умов окремої місцевості країни, де знаходяться природні ресурси й від яких залежить їх використання. Використання природних ресурсів залежить від природних умов, що існують в окремій місцевості країни.

При цьому під природними умовами розуміють «тіла і сили природи, які мають істотне значення для життя людини і діяльності суспільства, проте безпосередньо або побічно не залучені до виробничої чи невиробничої сфер».

Природні умови впливають на стан здоров'я людини, формують флору та фауну регіону і в цілому створюють сприятливий чи несприятливий ландшафт. Тобто природні умови як найважливіші компоненти навколишнього природного середовища, що використовуються у процесі суспільного виробництва для задоволення матеріальних, культурних, рекреаційних, естетичних та інших інтересів суспільства, також належать до природних ресурсів.

Отже, врахування не лише виду природних ресурсів, а й відповідних природних та антропогенних умов вимагає застосування детальної оцінки і аналізу дозвільної документації, яка подається заявником, для отримання відповідних дозволів (ліцензій чи інших правовстановлюючих документів).

Третьою особливістю дозвільно-ліцензійного провадження у сфері використання природних ресурсів є публічно-правовий характер зумовлених ним суспільних відносин. О. В. Джафарова визначає дозвільні відносини у сфері використання природних ресурсів як суспільні відносини, урегульовані нормами адміністративного права управлінського або публічно-сервісного характеру, з приводу реалізації та захисту суб'єктивних прав та виконання обов'язків, спрямованих на забезпечення безпеки життя, здоров'я та майна громадян, природного навколишнього середовища, суспільства і держави в цілому.

Специфіка користування та розпорядження природними ресурсами потребує створення та запровадження правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері природокористування.

Впродовж 2015 року Міністерством екології та природних ресурсів України:

- 1) видано 651 посвідчення про державну реєстрацію препаратів;
- 2) оформлено та видано 62 дозволи на ввезення та застосування 721 незареєстрованого препарату для наукових та дослідних цілей (відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 04.03.96 № 288 «Про затвердження Порядку надання дозволу на ввезення та застосування незареєстрованих пестицидів і агрохімікатів іноземного виробництва»);
- 3) видано 34 ліцензії, переоформлено 18 ліцензій та анульовано 19 ліцензій на право провадження господарської діяльності у сфері поводження з небезпечними відходами;
- 4) проведено 23 засідання Ліцензійної комісії з питань видачі, анулювання та переоформлення ліцензій на право провадження

господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин та здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами;

5) видано 1 ліцензію на право провадження господарської діяльності із виробництва особливо небезпечних хімічних речовин;

6) видано 14 повідомлень (письмової згоди) на транскордонне перевезення небезпечних відходів;

7) видано 1594 висновки на транскордонне перевезення відходів у разі, коли вони містять матеріали в кількості, достатній для виявлення небезпечних властивостей.

Забезпечення прав суб'єктів господарювання у відносинах з органами публічної адміністрації, зокрема у сфері отримання документів дозвільного характеру, тісно пов'язане із покращенням діяльності дозвільних органів. Цього неможливо досягнути без усунення колізій у правовому регулюванні дозвільної системи, а також без спрощення дозвільних процедур.

Питання проходження дозвільних процедур регулюються нормами Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» № 2806-IV від 6 вересня 2005 р. та визначають як основні терміни, положення і принципи державної політики у цій сфері, так і порядок проходження дозвільних процедур, видачі дозволів, відповідальність посадових осіб.

Позитивним є схвалення у 2007 р. Указом Президента України Концепції вдосконалення державного регулювання господарської діяльності (№ 816/2007 від 03 вересня 2007 р.), в якій серед актуальних проблем розвитку господарської діяльності важливе місце відводиться недосконалості вітчизняної дозвільної системи, її бюрократичності та обтяжливості.

До пріоритетних напрямів вдосконалення державного регулювання господарської діяльності включено: спрощення дозвільної системи, її уніфікація, визначення єдиних вимог щодо порядку видачі, переоформлення

та анулювання документів дозвільного характеру; забезпечення практичної реалізації декларативного принципу та запровадження принципу «мовчазної згоди», за яким суб'єкт господарювання за певних умов набуває право на провадження окремих дій щодо здійснення господарської діяльності без одержання відповідного документа дозвільного характеру; визначення необхідності одержання документів дозвільного характеру, виходячи з рівня ризику виду діяльності для безпеки населення і довкілля.

Дозвільно-ліцензійне провадження у сфері використання природних ресурсів здійснюється, як правило, диференційовано.

Зокрема, порядок отримання спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» від 23 травня 2007 р. № 761 належить до юрисдикції Державного агентства лісових ресурсів України.

Порядок отримання спеціальних дозволів на використання об'єктів тваринного світу є припустимим в межах отримання спеціального дозволу на зайняття мисливською діяльністю відповідно до Закону України «Про мисливське господарство та полювання» та ряду підзаконних нормативно-правових актів, серед яких наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Лімітів використання мисливських тварин державного мисливського фонду у сезон полювання 2017/2018 років» від 03.10.2017 р. № 530 та ін..

У сфері використання земельних ресурсів існує достатньо значна кількість нормативно-правових актів, які не сприяють спрощенню процедури отримання спеціальних дозволів на використання земельних ділянок.

Зокрема, зміна цільового використання земельної ділянки на практиці завжди поєднується з вимогою до заінтересованої особи розроблення та погодження проектної документації використання земельної ділянки. Тоді як, виходячи з положень чинного законодавства, така обов'язкова вимога

встановлюється лише у випадку зміни цільового призначення земель для зайняття сільськогосподарською діяльністю на більш низьку категорію (ч. 5 ст. 20 ЗК України, ст. 15, ст. 21, ст. 26 ЗУ «Про державний земельний кадастр»); в інших випадках розроблення проектної документації від заінтересованого суб'єкта не вимагається, однак використання ділянки має здійснюватися відповідно до містобудівної документації та документації із землеустрою.

Забезпечення прозорості здійснення дозвільно-ліцензійного провадження досягається шляхом створення відкритих державних кадастрів природних ресурсів, як мають бути доступні в електронній формі.

Формою дозвільно-ліцензійного провадження є видання передбаченого законодавством документа (свідоцтва, ліцензії, дозволу, спеціальних бланків тощо) [201, с. 69].

До стадій здійснення дозвільно-ліцензійного провадження у сфері використання природних ресурсів не належить видання проміжних актів державних органів та органів місцевого самоврядування, які не є рішеннями (наприклад, різноманітні довідки та узгодження тощо) [³⁸, с. 72].

У результаті здійснення дозвільно-ліцензійного провадження видається адміністративний акт (дозвіл чи ліцензія).

До дозвільних процедур належать: видача дозволу на використання земель і водойм, розташованих у санітарно-захисній зоні ядерної установки, об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, уранового об'єкта тощо.

До ліцензійних процедур належить видача ліцензії на переробку уранових руд; видача ліцензії на перевезення радіоактивних матеріалів; видача ліцензії на переробку, видача дозволів на перевезення радіоактивних матеріалів і внесення до них змін; видача ліцензії (або копії/дубліката) на

³⁸ Кучма К. С. Стадії провадження надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2016. № 20. С. 69–73.

транспортування нафти магістральними трубопроводами або її переоформлення; видача ліцензії (або копії/дубліката) на транспортування нафтопродуктів магістральними трубопроводами або її переоформлення; зберігання радіоактивних відходів; видача ліцензії на виробництво джерел іонізуючого випромінювання; видача ліцензії (або копії/дубліката) на транспортування природного, нафтового газу та газу (метану) вугільних родовищ трубопроводами або її переоформлення; видача ліцензії (або копії/дубліката) на розподіл природного, нафтового газу та газу (метану) вугільних родовищ або її переоформлення; видача ліцензії (або копії/дубліката) на постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за регульованим тарифом або її переоформлення тощо.

Стадіями надання дозвільно-ліцензійного провадження є: 1) подання заяви (як правило, цій стадії передують погодження проектної документації); 2) розгляд заяви по суті; 3) прийняття управлінського рішення; 4) виконання рішення; 5) оскарження рішення.

Для отримання спеціального дозволу на видобування корисних копалин передбачається спеціальна процедура в порядку проведення аукціону.

Однак процедура проведення аукціону є надзвичайно перевантаженою в аспекті необхідних документів та погоджувальних процедур. Для надання спеціального дозволу на користування надрами за результатами продажу на аукціоні необхідні такі документи: заява про намір взяти участь в аукціоні із зазначенням назви й місцезнаходження ділянки надр, виду корисних копалин, відомостей про претендента (найменування юридичної особи, прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи-підприємця), адреси, номери телефону, телефаксу, прізвища й посади керівника (для юридичної особи), електронної адреси; опис документів, що додаються до заяви, належним чином завірених претендентом; копії паспорта й реєстраційного номера облікової картки платника податків – фізичної особи; довідка з Єдиної бази

даних про підприємства, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство; документ, що підтверджує повноваження уповноважених осіб, які представлятимуть інтереси покупця на аукціоні; документи, що підтверджують сплату вартості пакета аукціонної документації, гарантійного внеску, завірені претендентом; документ, що підтверджує реєстрацію юридичної особи у країні її місцезнаходження, зокрема витяг із торговельного, банківського або судового реєстру (для іноземних юридичних осіб); заявка на участь в аукціоні, яка подається організаторові аукціону, з пронумерованими сторінками з описом доданих до неї документів, засвідченим підписом уповноваженої особи претендента, у запечатаному конверті.

При цьому існує інший за сутністю вид цільового використання надр – для здійснення геологічної розвідки ділянки з можливою подальшою промисловою розробкою родовища.

Для отримання спеціального дозволу для здійснення такого цільового використання надр не потрібно проведення аукціону; процедура не вимагає значного переліку дозвільних документів, а плата за надання дозволу значно нижча. У результаті адміністративна процедура отримання спеціального дозволу на видобування корисних копалин, покликана запобігати виникненню корупційних ризиків у сфері використання надр (яка, зазначимо, є найбільш корумпованою в Україні), фактично не діє, адже видобування корисних копалин є допустимим і на підставі спеціального дозволу на геологічне вивчення ділянки надр з подальшою промисловою розробкою родовища.

Слід акцентувати увагу на тому, що Кодекс адміністративного судочинства України не закріплює вичерпної характеристики процедури розгляду та вирішення публічно-правових спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (суб'єктів владних повноважень), натомість законодавець визначив лише

загальні правила здійснення правосуддя у цій категорії адміністративних справ (Розділ I–III Кодексу адміністративного судочинства України).

Чинний порядок розгляду адміністративних скарг встановлюється ст. 16 Закону України «Про звернення громадян», при цьому під скаргою розуміється право людини звернутися у порядку підлеглості до вищестоящего органу чи посадової особи з проханням розглянути на предмет правомірності дій чи рішень суб'єктів публічної адміністрації. Крім того, встановлюється можливий термін для подання адміністративної скарги, в тому числі й щодо надання адміністративних послуг у сфері використання природних ресурсів, в один місяць з моменту, коли людина дізналася про рішення.

Розглядаючи засади провадження з оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного управління у сфері використання природних ресурсів, зазначимо, що загальноприйнятим для адміністративно-правової доктрини є підхід, відповідно до якого оскарження рішень, дій чи бездіяльності визнається стадією адміністративної процедури.

За підходу, що оскарження результатів публічного управління у досліджуваній сфері є стадією всієї адміністративної процедури (хоча й необов'язковою), така стадія здійснюється як за загальними принципами судочинства, так і з огляду на спеціальні принципи (наприклад, за принципами оперативності та своєчасності, раціональної мінімізації кількості документів і процедурних дій тощо (стаття 4 Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р.)). Проте окреслені специфічні принципи не знайшли відображення в КАС України.

Незважаючи на велику кількість адміністративних справ, предметом оскарження яких стало забезпечення охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів (за період з січня 2014 року по вересень 2016 року – понад 10000 справ від загальної

кількості справ, що складає близько 2,5 млн справ (0,4%), і зараз відсутнє узагальнення судової практики у цій сфері.

Оскарження результатів діяльності чи бездіяльності суб'єктів публічного управління у сфері використання природних ресурсів здійснюється у порядку адміністративного судочинства.

Основоположні засади здійснення провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації визначено у Конституції України, де зазначено, що кожна особа має право на судовий захист свого порушеного права.

Особливостей оскарження результатів дій чи бездіяльності суб'єктів публічного управління у сфері використання природних ресурсів процесуальним законодавством не встановлено. Як правило, в порядку адміністративного судочинства оскаржуються дії чи бездіяльність суб'єктів публічного управління, наслідком чого є відмова у наданні спеціальних ресурсів на використання природних ресурсів.

Одним із прикладів судової практики у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів є рішення Одеського окружного адміністративного суду, винесене у справі № 815/4245/14 від 16 березня 2015 року. У справі позивач ТОВ «Спільне підприємство «Аквавінтекс» вимагало скасування припису Державної екологічної інспекції в Одеській області від 20 червня 2014 р. про використання артезіанської свердловини без спеціального дозволу на водокористування та на користування надрами.

В обґрунтування позовних вимог позивач посилається на те, що він має дозвіл на спеціальне водокористування, але був позбавлений можливості звернутися до державного органу, який його видав, для продовження терміну його дії. До того ж позивач зазначає, що з моменту закінчення терміну дії

дозволу ним сплачуються за водокористування грошові кошти у максимально можливому розмірі.

Також ТОВ «СП «Аквавінтекс» стверджує, що воно здійснює водозабір води для власних побутових потреб з артезіанської свердловини №5072/7828 – 90.0 м (дебіт – 9.0 м³ /годину), максимально можливий забір води складає 216 м³ на добу, а тому в даному випадку в нього відсутня необхідність отримання спеціального дозволу на користування надрами.

Відповідач – Державна екологічна інспекція в Одеській області з позовними вимогами не погоджується та вважає їх необґрунтованими з підстав, викладених у письмових запереченнях на адміністративний позов, наголошуючи, зокрема, на правомірності винесення оскаржуваного припису від 20.06.2014 р. б/н у частині щодо невикористання артезіанської свердловини без дозволу на спецводокористування до моменту отримання спецводокористування, отримання дозволу на спецводокористування, отримання спеціального дозволу на користування надрами, оскільки ТОВ «Спільне підприємство «Аквавінтекс» не отримано дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, дозволу на спеціальне водокористування, спеціального дозволу на користування надрами (підземними водами), у зв'язку з чим порушено вимоги абз. 2 ч. 1 ст. 10, ч. 5 ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» [39], п. 9 ч. 1 ст. 44, ч. 1 ст. 49 Водного кодексу України, ст. 16, 19, 21, 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Судом апеляційної інстанції з'ясовано, що ТОВ «СП «Аквавінтекс» після закінчення дії дозволу на спецводокористування не зверталось до уповноваженого органу з питання продовження дії вказаного дозволу з огляду на те, що Державне управління охорони навколишнього середовища в

³⁹ Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16.10.1992 р. № 2707-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 50. Ст. 678.

Одеській області, яке є уповноваженим органом з питань видачі та/або продовження дії дозволів на спецводокористування, згідно з даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, починаючи з 27.03.2013 року перебуває в стані припинення.

Отже, судом апеляційної інстанції встановлено, що до закінчення процедури припинення юридична особа, в даному випадку – Державне управління охорони навколишнього середовища в Одеській області, виконує відповідні функції органу виконавчої влади, покладені на нього чинним законодавством.

При цьому доказів відмови зазначеного органу у продовженні дії дозволу на спецводокористування через наявність в Єдиному державному реєстрі запису про перебування в стані припинення ТОВ «СП «Аквавінтекс» надано не було.

Таким чином, починаючи з 16.11.2013 року (дата закінчення дії дозволу на спецводокористування) ТОВ «СП «Аквавінтекс» здійснювало спеціальне водокористування без наявності відповідного дозволу, що є порушенням вимог ст. 49 Водного кодексу України. Таким чином, Одеський апеляційний суд відмовив у задоволенні розглянутого адміністративного позову.

На це рішення було подано апеляцію ТОВ «Аквавінтекс» до Одеського апеляційного адміністративного суду. У стадії апеляційного оскарження було відмовлено в задоволенні позову. ТОВ «Аквавінтекс» подало касаційну скаргу до Вищого адміністративного суду. Станом на вересень 2016 року в зазначеній справі відкрите касаційне провадження за скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «Спільне підприємство «Аквавінтекс» на постанову Одеського окружного адміністративного суду від 16.03.2015 та ухвалу Одеського апеляційного адміністративного суду від 19.11.2015, змістом якої є часткове скасування припису Державної екологічної інспекції в Одеській області.

Справи про оскарження результатів процедур з надання відповіді на запит про доступ до публічної інформації, а також з реагування на звернення громадян, не є поширеними (понад 151 справа за останні 10 років), однак і та невелика їх кількість має бути зменшена.

Зокрема, у справі К/800/61837/13 предметом оскарження стала правомірність відмови в наданні висновку державної екологічної експертизи від 3 серпня 2009 року № 07-4439 РП «Расширение породного отвала ООО «Донецкий обогатительный комбинат» з підстав розміщення цієї інформації у мережі Інтернет, оскільки у вказаній мережі містяться лише назва об'єкта державної екологічної експертизи та результат розгляду робочого проекту з написом «Погоджено».

З урахуванням уточнення позовних вимог позивач просив визнати протиправними дії Державного управління охорони навколишнього природного середовища в Донецькій області, які полягають у відмові у наданні копії зазначеного висновку державної екологічної експертизи та у порушенні строків розгляду його звернення, зобов'язати останнього надати засвідчену уповноваженою на це посадовою особою Державного управління охорони навколишнього природного середовища в Донецькій області копію вказаного висновку та зобов'язати повідомити про висновки зазначеної експертизи через засоби масової інформації в обсязі, визначеному статтею 43 Закону України від 9 лютого 1995 року № 45/95-ВР «Про екологічну експертизу».

При цьому підставою для відмови в наданні копії висновку державної екологічної експертизи стало те, що такий акт не містить ознаки екологічної інформації (Лист Державного управління охорони навколишнього природного середовища в Донецькій області від 04 листопада 2009 року № 07-7205).

Натомість у ході судового розгляду справи колегія суддів Вищого адміністративного суду України встановила, що статтею 10 Закону № 45/95-

ВР, яка розкриває один з основних принципів екологічної експертизи – гласності, встановлено обов'язок еколого-експертних органів чи формувань повідомляти про висновки екологічної експертизи через засоби масової інформації, а стаття 43 цього Закону – зміст цих висновків, тобто їх структурну частину, що свідчить про взаємопов'язаність зазначених статей. А отже, враховуючи основні завдання та принципи екологічної експертизи, її висновки мають повідомлятися у вигляді документа, зміст якого визначений статтею 43 Закону № 45/95-ВР, а також публікуватися у засобах масової інформації.

Крім того, відповідно до підпункту 2.2 пункту 2 розділу 2 Положення про порядок надання екологічної інформації, затвердженого наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 року № 169, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів України (яким зараз є Міністерство екології та природних ресурсів України) та його органи на місцях, інші центральні органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, які мають екологічну інформацію, забезпечують у межах своєї компетенції формування та постійне оновлення електронних баз даних екологічної інформації і забезпечують громадськості вільний доступ до них через мережу Інтернет. Відповідно, на підставі визначених положень Вищий адміністративний суд України задовольнив позов і зобов'язав відповідне територіальне управління Міністерство екології та природних ресурсів опублікувати через засоби масової інформації висновок державної екологічної експертизи, а також надати його копію позивачеві.

Наведемо приклад, де оскаржувалися протиправні дії суб'єктів публічної адміністрації у цій сфері і суд задовольнив позовні вимоги позивача – споживача адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів.

Так, 24 грудня 2015 року в постанові Полтавського окружного адміністративного суду від 19 лютого 2016 року у справі № 816/4802/15 публічне акціонерне товариство «Транснаціональна фінансово-промислова нафтова компанія «Укртатнафта» (далі – позивач, ПАТ «Укртатнафта») звернулось до Полтавського окружного адміністративного суду з адміністративним позовом до Головного управління Державної санітарно-епідеміологічної служби у Полтавській області, Департаменту екології та природних ресурсів Полтавської обласної державної адміністрації (далі – відповідач–2, Департамент екології та природних ресурсів Полтавської ОДА), з урахуванням збільшених позовних вимог, викладених у заяві від 15 лютого 2015 року, про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії, а саме просить визнати протиправними дії Головного управління Держсанепідемслужби у Полтавській області, які виявилися у відмові погодження видачі дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для ставка-випарника ПАТ «Укртатнафта», а також дії Департаменту екології та природних ресурсів Полтавської ОДА, які виявилися у відмові видачі дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для ставка-випарника ПАТ «Укртатнафта». Також судовим рішенням суду першої інстанції встановлюється обов'язок Департаменту екології та природних ресурсів Полтавської ОДА видати ПАТ «Укртатнафта» дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (ставок-випарник) з необмеженим строком дії.

В обґрунтування своїх вимог позивач стверджував, що дії відповідачів про відмову у видачі ПАТ «Укртатнафта» дозволу з підстав наявності житлової забудови в межах санітарно-захисної зони є необґрунтованими, такі дії відповідачів свідчать про порушення права ПАТ «Укртатнафта» на здійснення господарської діяльності та права на оформлення дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосфері повітря. Позивач зазначив, що

ставок-випарник не впливає на якість атмосферного повітря в районі його розміщення; розмір санітарно-захисної зони для ставка-випарника ПАТ «Укртатнафта» на рівні 200 метрів належним чином обґрунтований профільними науковими та спеціалізованими установами з використанням наукових методів, сучасної апаратури та натурних досліджень. За доводами позивача, ПАТ «Укртатнафта» не є науковою установою і не може ставити під сумнів висновки науковців Міністерства екології та природних ресурсів України та спеціалістів, яким за законодавством надано право розробляти документи, у яких обґрунтовуються обсяги викидів забруднюючих речовин. Представники позивача вимоги позовної заяви підтримали, просили суд адміністративний позов задовольнити. Суд першої інстанції виніс постанову про повне задоволення позовних вимог позивача.

Після прийняття зазначеної постанови Головне управління Держсанепідслужби у Полтавській області подало апеляційну скаргу, про що є відповідна ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 25 березня 2016 р. про відкриття апеляційного провадження.

Внаслідок з'ясування всіх обставин у справі Харківським апеляційним адміністративним судом від 28 квітня 2016 р. виноситься рішення про часткове задоволення вимог Головного управління Держсанепідслужби у Полтавській області, зокрема, у частині встановлення обов'язку Департаменту екології та природних ресурсів Полтавської обласної державної адміністрації розглянути питання щодо видачі Публічному акціонерному товариству «Транснаціональна фінансово-промислова нафтова компанія «Укртатнафта» дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (ставка-випарник) з необмеженим строком дії.

Таким чином, Харківський апеляційний адміністративний суд прийняв рішення, яким встановлює можливість для відповідача – Головного управління Держсанепідслужби у Полтавській області – на власний розсуд

вирішити доцільність видання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (ставок-випарник) з необмеженим строком дії, про що є відповідне обґрунтування. Так, відповідно до чинного законодавства України, адміністративний суд не наділений повноваженнями втручатися у вільний розсуд (дискрецію) суб'єкта владних повноважень поза межами перевірки за критеріями, визначеними статтею 2 КАС України.

Завдання правосуддя полягає не у забезпеченні ефективності державного управління, а в гарантуванні дотримання вимог права, інакше порушується принцип розподілу влади. Принцип розподілу влади не допускає надання адміністративному суду адміністративно-дискреційних повноважень – єдиним критерієм здійснення правосуддя є право, тому завданням адміністративного суду є контроль за легітимністю прийняття рішень.

Виходячи зі змісту положень КАС України щодо компетенції адміністративного суду, останній не може підняти інший орган державної влади та перебирати на себе повноваження щодо вирішення питань, які законодавством віднесені до компетенції цього органу державної влади. Аналізуючи наведені норми, колегія суддів вважає, що в даному випадку, задовольнивши вимогу, суд здійснив втручання у дискреційні повноваження відповідача (Департамент екології та природних ресурсів Полтавської ОДА) як суб'єкта владних повноважень.

Внаслідок цього на зазначену постанову Харківського апеляційного адміністративного суду Головне управління Держсанепідслужби у Полтавській області подало касаційну скаргу до Вищого адміністративного суду України, про що є відповідна ухвала від 26 травня 2016 року К/800/14253/16, в якій зазначено: 1) відкрити касаційне провадження за скаргою Головного управління Держсанепідслужби у Полтавській області; 2) відмовити в задоволенні клопотання Головного управління

Держсанепідслужби у Полтавській області про зупинення виконання постанови Полтавського окружного адміністративного суду від 19 лютого 2016 року та ухвали Харківського апеляційного адміністративного суду від 28 квітня 2016 року.

Підсумовуючи, підкреслимо, що дозвільно-ліцензійне провадження у сфері використання природних ресурсів визначається як регламентована адміністративно-процесуальним законодавством діяльність суб'єктів публічної адміністрації, у ході якої вирішується питання реалізації прав фізичних та юридичних осіб на виконання певних дій або зайняття певними видами діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів, шляхом надання їм визначених законодавством дозвільних документів (дозволів, ліцензій, квитків, сертифікатів тощо).

Висновок. Проведений аналіз дозволив виявити специфічні риси дозвільно-ліцензійного провадження, зумовлені особливістю сфери використання природних ресурсів, що потребують науково-практичного пошуку балансу між потребами екологічного розвитку та економічними інтересами бізнесу та суспільства; до таких належать продовження строків реалізації відповідних адміністративних процедур у зазначеній сфері, більш прискіпливий і детальний аналіз дозвільної документації для врахування не лише виду природних ресурсів, а й відповідних природних умов їх знаходження, та публічно-правовий характер дозвільних відносин.

3. Участь громадськості в публічному управлінні у сфері використання природних ресурсів

У сучасних умовах роль громадських організацій та громадськості в управлінні у сфері природокористування постійно зростає, вони беруть активну участь в управлінні не тільки громадськими справами, а і

здійснюють контроль над державним управлінням для розв'язання політичних, економічних, культурних, екологічних та інших проблем.

Державне та громадське управління у сфері використання природних ресурсів мають не конкурувати, не протистояти один одному, а ефективно співпрацювати та взаємодіяти.

Вони є складовими частинами публічного управління, тому мають спільні завдання, результати яких залежать від функціонування всієї системи. Спільні інтереси та цілі зумовлені природою публічного управління у сфері використання природних ресурсів.

Проте органи державного управління та представники громадського управління як суб'єкти публічного управління у сфері природокористування мають свої відмінності та специфічні ознаки, пов'язані з характером організації та функціонування, особливостями наданих повноважень.

Органи державної влади, що реалізують екологічну політику, представляють інтереси держави в цілому, мають право приймати рішення та нормативні акти, які є обов'язковими для виконання на всій території держави, у тому числі і представниками громадського контролю, їх діяльність чітко регламентована законодавством України, має в наявності засоби примусу та притягнення до відповідальності.

Суб'єктами громадського контролю є недержавні організації та інші утворення. Вони представляють та захищають інтереси громадян і у своїй діяльності мають керуватися законодавством України та своїми статутними документами.

Засади функціонування громадського контролю закріплені в Конституції України та інших нормативних актах екологічного законодавства. Вони ґрунтуються на конституційних нормах, згідно з якими природні багатства України є об'єктами права власності Українського народу, а кожний громадянин має право користуватися цими об'єктами відповідно до закону (ст. 13); кожен має право на безпечне для життя і

здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50); громадяни зобов'язані, у свою чергу, не заподіювати шкоди природі та відшкодовувати завдані ними збитки (ст. 66); громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для захисту своїх прав і свобод та задоволення інтересів (ст. 36), у тому числі і екологічних.

Ці конституційні норми закріплюють права та обов'язки громадськості щодо публічного управління у сфері використання природних ресурсів.

Правове регулювання діяльності громадських об'єднань не відрізняється залежно від мети та завдань їх створення. Однак щодо окремих груп громадських об'єднань спостерігаються особливості правового регулювання. Зокрема, спеціальний статус визначено для релігійних організацій, які утворюються з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури, обирають, призначають і замінюють персонал згідно із своїми статутами (положеннями): для реєстрації релігійної організації достатнім є подання установчих документів за підписами не менше ніж 10 громадян (ст. 14 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»).

Спеціального статусу для громадських об'єднань, створених для забезпечення сприяння охороні довкілля та раціонального використання природних ресурсів, законодавством не визначено. Нормативно-правове регулювання здійснення громадського управління та контролю, визначення його цілі та завдань реалізації пов'язується з положеннями частини 4 статті 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», де визначено, що «громадські організації можуть брати участь в управлінні галуззю охорони навколишнього природного середовища, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України».

Основними завданнями участі громадськості у публічному управлінні у сфері використання природних ресурсів є формулювання та пропаганда природоохоронних програм та стратегій; інформування населення про стан довкілля; формування громадської екологічної свідомості та культури; організація навчання щодо охорони навколишнього середовища; участь у здійсненні природоохоронних заходів органами державної влади щодо раціонального використання природних об'єктів і забезпечення екологічної безпеки; ініціатива або проведення громадської екологічної оцінки і публічних слухань або відкритих засідань щодо оцінки екологічної безпеки об'єктів оцінки; здійснення інших заходів для охорони та відновлення природних ресурсів, покращення стану навколишнього природного середовища; здійснення громадського контролю та перевірки дотримання підприємствами, установами, організаціями та громадянами екологічного законодавства та фіксування та попередження відповідних правопорушень. Громадський екологічний контроль здійснюється громадськими інспекторами з охорони навколишнього природного середовища.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. громадське управління здійснюється громадськими об'єднаннями й організаціями відповідно до затверджених статутних документів.

Метою громадського контролю є перевірка дотримання екологічного законодавства, дотримання вимог екологічної безпеки, реалізація якісних та комплексних заходів щодо охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів, координація діяльності між органами державної влади та недержавними інституціями.

Заслуговує на схвальну оцінку позиція В. А. Зуєва, який підкреслює, що максимально ефективна участь громадськості у вирішенні екологічних проблем досягається в умовах «гармонійного поступу суспільства при збереженні навколишнього природного середовища для сучасного та

майбутнього покоління та може відбуватись лише при врахуванні соціальних чинників».

Відповідно до покладених завдань суб'єктам громадського управління надані такі повноваження: розробка та пропаганда програм щодо раціонального використання та охорони навколишнього середовища; акумулювання коштів та фінансування природоохоронних заходів; проведення діяльності щодо охорони та відтворення природних ресурсів, збереження та поліпшення стану навколишнього природного середовища; проведення перевірок або допомога у проведенні перевірок суб'єктів господарювання; обнародування її результатів і передача їх органам, уповноваженим приймати рішення; внесення ініціативних рішень щодо проведення референдумів для вирішення екологічних питань; пропозиції щодо механізму організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду; здійснення судового захисту щодо компенсації шкоди через порушення екологічного законодавства; здійснення міжнародного співробітництва щодо питань використання природних ресурсів та екологічної безпеки (ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Світовим досвідом доведено, що від рівня свідомості та активності громадських утворень залежить ефективність публічного управління у сфері природокористування взагалі. Важливою умовою досягнення такого оптимального рівню є співпраця різних організацій та об'єднань.

Для взаємодії громадських організацій при Мінприроди України було створено Громадську екологічну раду, яка є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю Мінприроди, налагодження ефективної взаємодії з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сфері: охорони

навколишнього природного середовища, екологічної біологічної, генетичної та радіаційної безпеки; поводження з відходами, пестицидами і агрохімікатами, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; відтворення та охорони земель, збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду; збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання у межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї; розвитку водного господарства і меліорації земель; геологічного вивчення та раціонального використання надр; здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів .

Крім того, у 1997 році було ініційовано створення Всеукраїнської екологічної ліги такими суб'єктами громадського управління, як Академія технологічних наук України, Асоціація рибалок України, Благодійний фонд «Громадянська енергія», Благодійний фонд «Паросток», Всеукраїнська громадська організація «Всеукраїнське об'єднання ветеранів», Всеукраїнська громадська організація «До чистих джерел», Всеукраїнська дитяча спілка «Екологічна варта», Громадський рух «Врятуємо Полісся!», Громадський рух України «За право громадян на екологічну безпеку», Західний центр збереження біологічного різноманіття, Міжнародна громадська організація «Всенародний контроль та захист», Молодіжна громадська організація «Екоспектр», Науково-технічна спілка енергетиків та електротехніків України, Національний молодіжний центр «Екологічні ініціативи», Незалежний інтелектуальний центр, Українська екологічна асоціація «Зелений світ», Українське товариство охорони природи. Метою створення

такої громадської організації є інтеграція екологічної складової до галузевих та регіональних стратегій, програм та планів і впровадження засад збалансованого розвитку в Україні.

Як правило, діяльність Всеукраїнської екологічної ліги спрямовується на реалізацію завдань інформування населення про стан провадження екологічної політики держави, про екологічні проблеми, що потребують вирішення, а також на проведення природоохоронних акцій на зразок: «Нове життя джерел» (розчищення, облаштування та догляд території навколо джерел питної води: колодязів, артезіанських свердловин, бюветів), «Громадська інвентаризація зелених насаджень у парках, скверах, на прибудинкових територіях», призначена для забезпечення обліку і контролю стану зелених насаджень; «Амброзія – небезпечна рослина», мета якої – привернути увагу різних верст населення, державних органів влади та місцевого самоврядування до проблеми поширення карантинного бур'яну – амброзії полинолистої, що спричиняє тяжкі алергічні захворювання; «Громадський контроль за станом об'єктів природно-заповідного фонду», спрямована на захист і примноження неоціненних природних багатств для нинішнього й майбутніх поколінь; «Врятуй свою річку», метою якої є обстеження екологічного стану річок та їх прибережних захисних смуг; «Жовте листя», мета якої – привернути увагу громадськості до проблеми шкідливості спалювання опалого листя та пожнивних залишків восени, яке значно погіршує стан атмосферного повітря й тим самим негативно впливає на здоров'я людей.

Подання інформаційних запитів громадськими об'єднаннями чи окремими громадянами розглядається як форма участі у процесі здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Функції громадського управління у сприянні забезпечення доступу до екологічної інформації, надання права на екологічну освіту покладено на утворений при Мінприроди України Орхуський інформаційно-тренінговий центр, який

засновано в рамках українсько-датського проекту «Допомога Україні у впровадженні Орхуської конвенції» і за сприяння Проекту Європейського Союзу «Екологічна освіта, поінформованість громадськості, нові незалежні держави» для виконання зобов'язань України щодо вимог Орхуської конвенції [40].

Значну роль у процесі здійснення громадського управління відіграють регіональні осередки всеукраїнських громадських об'єднань. Зокрема, Всеукраїнська екологічна ліга має відповідні територіальні обласні утворення.

Так, за результатами діяльності Дніпропетровської обласної організації Всеукраїнської екологічної ліги (далі – ДОО ВЕЛ) у 2016 році:

1) взято участь у сесії Дібровської сільської ради для розгляду питань, пов'язаних із проведенням робіт кар'єром «Петровський» щодо розробки родовища гранітів на 2016 рік, з метою попередження техногенного впливу на санітарно-захисну зону р. Дніпро;

2) 25 лютого голова ДОО ВЕЛ Ю. Грицан взяв участь у роботі круглого столу на тему «Нагальні питання розробки програми екобезпечного розвитку міських поселень», який відбувся в Інституті проблем природокористування та екології (ІППЕ);

3) 17 березня голова ДОО ВЕЛ Ю. Грицан взяв участь у засіданні Дніпропетровської обласної Ради Українського товариства охорони природи;

4) 15 квітня в Дніпропетровському державному аграрно-економічному університеті було проведено круглий стіл «Довкілля–2016»;

5) спільно з ПАТ «ДТЕК Дніпрообленерго» взято участь у розробці технологій рекультивації земель щодо очищення забруднених ґрунтів від нафтопродуктів;

б) з метою формування та розвитку національної екологічної мережі Дніпропетровської області затверджено склад робочої групи щодо створення

⁴⁰ Положення про Інформаційно-просвітницький Орхуський центр [Електронний ресурс]. URL : <http://www.menr.gov.ua/docs/public-orhus/Polojennya%20Orhus.pdf>

національного природного парку «Орільський» на території Магдалинівського, Новомосковського, Петриківського, Царичанського та Юр'ївського районів, до складу якої ввійшов голова ДОО ВЕЛ Ю. Грицан;

7) 30 червня голова ДОО ВЕЛ Ю. Грицан взяв участь у круглому столі, присвяченому «Міжнародному дню р. Дніпро». Захід відбувся в Інституті проблем природокористування та екології НАН України та мав на меті привернути увагу суспільства та влади до найболючіших проблем екологічного стану р. Дніпро й обмінятися досвідом щодо його поліпшення [115], а також інші заходи.

Постійними природоохоронними акціями ДОО ВЕЛ є такі: 1) «Збережи своє дерево», яка проводиться спільно з Аграрно-економічним університетом; 2) «Стежками рідного краю» (в межах акції майбутні екологи спільно з волонтерами ДОО ВЕЛ навчаються оцінювати роль екологічної якості едафотопів в межах різних типів біогеоценозів і їх системного впливу на рослинне та тваринне життя; дослідження проводяться в межах урочища балки Тунельна, Парку культури ім. Т.Г. Шевченка та урбоекосистем м. Дніпро. Результати цих досліджень складають емпіричну базу для подальших наукових обстежень навчальної лабораторії кафедри екології та охорони навколишнього середовища та наукової лабораторії «Екологічного ґрунтознавства») [41].

Зі впровадженням Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» така форма публічного управління, як громадська екологічна експертиза, скасовується.

Натомість в умовах євроінтеграційного курсу розвитку механізму публічного управління, активізація якого пов'язується з підписанням Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом у 2014 році, визначальною стає необхідність вжиття заходів сприяння забезпечення участі громадськості

⁴¹ Діяльність Дніпропетровської обласної організації ВЕЛ за 2016 рік [Електронний ресурс]. URL : <http://www.ecoleague.net/pro-vel/oblasni-orhanizatsii/dnipropetrovska/item/1172-diialnist-dnipropetrovskoii-oblasnoi-orhanizatsii-vel-za-2016-rik>

у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища, та внесення змін і доповнень до Директив №№ 85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС у частині регулювання участі громадськості та доступі до правосуддя: прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів); встановлення механізму інформування громадськості (ст. 2.2а та 2.2d); встановлення механізму консультацій з громадськістю (ст. 2.2b та 2.3); встановлення механізму врахування зауважень та пропозицій громадськості у процесі прийняття рішень (ст. 2.2с). Ці положення Директиви мають бути впроваджені протягом 2 років з дати набрання чинності цією Угодою. Зокрема, запроваджено механізм громадського обговорення проектів нормативно-правових актів у сфері використання природних ресурсів. Наприклад, у листопаді 2016 року було винесено на громадське обговорення Національну стратегію поводження з відходами.

У цьому аспекті актуалізується визначення статусу громадських інспекторів з питань охорони навколишнього природного середовища. Їх діяльність регулюється наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» № 88 від 27.02.2002 р..

До прав, які належать громадським інспекторам з охорони довкілля, належить право спільно з представниками Державної екологічної інспекції України проводити перевірки. Однак з урахуванням положень Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р, замість Державної екологічної інспекції анонсовано створення Державної природоохоронної служби України з відповідними територіальними управліннями, при цьому скасовується така форма контролю, як проведення перевірок малого та середнього підприємництва.

У такому аспекті очевидною є необхідність визначення ролі та місця громадських інспекторів у сфері охорони довкілля у зв'язку з реформуванням системи державного нагляду (контролю) у досліджуваній сфері, однак відповідно до зазначеної Концепції передбачається «розширення повноважень громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища – природоохоронних інспекторів у сфері природоохоронного моніторингу і нагляду (контролю)».

Ще однією формою участі громадськості у здійсненні публічного управління у сфері використання природних ресурсів є впровадження такої новітньої форми, як подання електронної петиції.

Статтею 23-1 Закону України «Про звернення громадян» закріплюється, що збір підписів під електронною петицією ведеться через офіційні веб-сайти органів державної влади або місцевого самоврядування і при отриманні необхідної кількості підписів – наприклад, для електронних петицій, адресованих Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України чи Президенту України, 25000 підписів, – вона підлягає розгляду «невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду», при цьому інформація про початок її розгляду повинна бути оприлюднена «на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування не пізніш як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніш як через два робочі дні після отримання такої петиції».

Законом України «Про звернення громадян» не передбачено окремого порядку розгляду скарг, поданих через «Урядовий контактний центр». Такий центр створено з метою реалізації Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади, проголошеної розпорядженням Кабінету Міністрів України 9 червня 2011 року. постановою

Кабінету Міністрів України від 18 січня 2012 р. № 21 не визначено строків реагування на звернення громадян, подані через контактний центр.

Відповідно до офіційної інформації, що міститься на інтернет-сторінці «Урядовий контактний центр», у жовтні 2017 року було отримано понад 110 тис. звернень громадян. Домінує серед них звернення громадян зі скаргами про соціальний захист населення, вирішення проблем пенсійного забезпечення та потреб житлово-комунального господарства (такі скарги складають понад 60 % від загальної кількості звернень).

Звернення з питань екології та використання природних ресурсів складають близько 2 % від загальної кількості звернень – відповідно, понад 20000 звернень. При цьому встановлено, що серед загальної кількості звернень через «Урядовий контактний центр», надісланих у жовтні 2017 року, лише 392 звернення за своєю сутністю були словами подяки уряду і свідчили про ефективність його роботи – 0,3%. Фактично це надзвичайно низький процент, що свідчить про малу ефективність діяльності уряду в реалізації державної політики.

Висновок. Підсумовуючи викладене, хотілося б зазначити, що у механізмі публічного управління у сфері використання природних ресурсів громадськість бере участь у таких формах, як подання звернень, сприяння поширенню екологічної освіти, в тому числі шляхом відкриття інформаційно-тренінгових центрів по всій Україні, проведення науково-дослідної діяльності та науково-дослідних заходів (конференцій, круглих столів, семінарів), організація природоохоронних акцій, подання електронних петицій.

В аспекті підвищення ефективності участі громадськості у здійсненні публічного управління у сфері використання природних ресурсів доцільно активізувати впровадження такої форми, як проведення громадських експертиз результатів діяльності органів виконавчої влади.

Тема 3. Судовий захист екологічних прав громадян : досвід України та країн Європейського Союзу

В умовах стрімкого розвитку енергоспоживання, зростаючого техногенного та антропогенного навантаження на довкілля питання вирішення екологічних проблем перестає бути проблемою внутрішньодержавною і вимагає ефективного застосування міжнародних та міждержавних важелів впливу.

Дослідження й використання досвіду публічного управління у сфері використання природних ресурсів зарубіжних країн може допомогти у справі сучасної оптимізації національної природоохоронної системи.

Беручись до такого дослідження, спрямуємо увагу на аналіз законодавства зарубіжних країн, завдяки якому намагатимемося виділити конкретні засади регулювання використання певних видів природних ресурсів.

Взагалі, в умовах інтеграції сучасних правових систем і наявної конвергенції систем права формування й усталення науки порівняльного правознавства стає все більш актуальним.

Правове регулювання використання природних ресурсів у зарубіжних країнах здійснюється на рівні законодавчих та системи підзаконних нормативно-правових актів. Для законодавства більшості зарубіжних країн характерним є встановлення обов'язку держави забезпечувати не лише охорону навколишнього природного середовища, а й оптимізацію системи управління у сфері раціонального використання природних ресурсів.

Зокрема, у Конституції Чеської Республіки охороні навколишнього природного середовища приділено увагу в ст. 35, де вказується, що держава піклується про поліпшення і всебічну охорону природи Батьківщини і

збереження її краси з тим, щоб створювати всі умови для добробуту народу в цілому і окремих громадян.

З наведеного положення випливає, що в Конституції Чеської Республіки охороні навколишнього природного середовища не тільки надається важливе значення, але й одночасно створюються широкі можливості для практичного забезпечення і виконання цього завдання.

Тому охорона середовища в Чехії розуміється як свідомо і цілеспрямована діяльність держави, яка не обмежується тільки збереженням цінностей, створених природою; сюди входять також і турбота про раціональне використання природних ресурсів, і зусилля, спрямовані на поліпшення властивостей навколишнього природного середовища в цілому та окремих його компонентів.

Відповідно до ст. 31 Конституції Чеської Республіки всі громадяни мають право на охорону здоров'я і медичну допомогу; очевидно, що належне забезпечення такого конституційного права громадян тісно пов'язано з підтримкою оптимальної якості компонентів природного середовища.

У Конституції Угорщини закріплено ставлення до природи та її багатств як до загального надбання угорського народу. Єдність зовнішньополітичних принципів Угорщини та інтересів екологічного захисту середовища виходить з об'єктивної необхідності поєднання національних заходів з охорони навколишнього природного середовища з широкими міжнародними заходами в цій сфері (параграф 18 глави 1).

Однією з найважливіших умов міжнародного екологічного співробітництва є вимога, щоб держави, користуючись суверенними правами, не завдавали своєю діяльністю збитків іншим державам. Ця норма створює об'єктивну можливість ефективного виконання загальновизнаних норм міжнародного співробітництва у світі з приводу використання та охорони навколишнього природного середовища.

У Конституції Іспанії встановлюється, що органи державної влади мають слідкувати за раціональним використанням усіх природних ресурсів з метою захисту та покращення якості життя, а також для охорони та відновлення навколишнього середовища, спираючись при цьому на необхідну колективну солідарність (ч. 2 ст. 45).

Конституція Сполучених Штатів Америки як основний закон країни не містить норм, які безпосередньо присвячені охороні навколишнього природного середовища, однак це компенсується «шляхом застосування такого юридичного прийому, як тлумачення тексту Конституції, що здійснюється законодавцем та суддями на підставі загальнодоступних доктрин, традицій та розумності».

У Сполучених Штатах Америки діє принцип пріоритету публічного інтересу перед приватним (Public Trust doctrine), який передусім застосовується при вирішенні спорів, а також при здійсненні планування використання природних ресурсів. Поряд із комплексним регулюванням використання природних ресурсів у Сполучених Штатах Америки також функціонують спеціальні законодавчі акти, що встановлюють режим використання окремих видів природних ресурсів; такими актами є Закон про чисте повітря 1955 р., Закон про зникаючих тварин 1973 р. тощо.

Отже, сучасні держави прагнуть на конституційно-правовому рівні закріпити регулювання охорони прав громадян на безпечне довкілля, і в такий спосіб декларується реалізація екологічної функції держави у розумінні напряму діяльності держави із забезпечення раціонального використання природних ресурсів, що знаходяться у власності держави, територіальних громад, юридичних та фізичних осіб.

Спеціальними законодавчими актами у сфері використання природних ресурсів є система кодифікованих нормативно-правових актів, де визначаються диференційовані особливості використання окремих природних комплексів та ресурсів. Наприклад, у Лісовому кодексі

Французької Республіки 2006 року встановлюється заборона відчуження лісових ресурсів державної форми власності, а також забороняється вирубка деревини, якщо лісові комплекси виконують водозахисну функцію охорони земель.

Взагалі право Європейського Союзу формується на засадах забезпечення базових принципів раціонального використання природних ресурсів, інформаційного співробітництва, попередження заподіяння шкоди природних об'єктам і комплексам.

Окрім встановлення особливостей правового регулювання використання окремих видів природних ресурсів – земельних, лісових, водних, ресурсів тваринного та рослинного світу, атмосферного повітря, характерним є проголошення спеціальних директив Європейського Союзу, дія яких поширюється на територію не лише однієї країни. Однак при цьому завжди існує єдиний комплексний нормативно-правовий акт, який визначає загальні засади забезпечення охорони навколишнього природного середовища.

Таким комплексним нормативно-правовим актом у Федеративній Республіці Німеччина є Федеральний закон про охорону природи та ландшафтне планування від 20 грудня 1976 р., який з урахуванням численних змін досі є чинним.

Система органів публічного управління у сфері використання природних ресурсів у зарубіжних країнах, як правило, включає центральний орган державної виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів. Наприклад, у Великобританії таким органом є Міністерство навколишнього середовища; починаючи з 1970 року створено спеціальний орган публічного управління – Комісію з охорони навколишнього середовища від забруднення, що має статус незалежної неурядової організації, яка веде спостереження за ефективністю всієї природоохоронної та природоресурсної діяльності.

Структура системи органів публічного управління у сфері використання природних ресурсів Федеративної Республіки Німеччини враховує особливості територіального устрою держави, відповідно, на території окремих федеративних земель існують власні міністерства з охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів.

Центральним суб'єктом публічного управління у сфері забезпечення раціонального використання природних ресурсів у Республіці Грузія є Міністерство охорони навколишнього середовища Республіки Грузії.

Міністерство охорони навколишнього середовища Республіки Грузії з метою підвищення рівня правової активності громадськості, формування екологічної правосвідомості та правової культури надає доступ до екологічної інформації, сприяє участі громадян та їх об'єднань у процесі прийняття рішень з екологічних питань шляхом проведення обговорень законопроектів та інших програмних документів у сфері використання природних ресурсів, сприяє розвитку екологічної освіти та підвищенню рівня екологічної обізнаності.

Крім того, Міністерство охорони навколишнього середовища Республіки Грузії кожні 3 роки репрезентує Національну доповідь про стан навколишнього середовища, яка є документом, що узагальнює інформацію про екологічну ситуацію в Республіки Грузії. Документ відображає основні тенденції в екологічній політиці, надає інформацію про якість навколишнього середовища, про поточні екологічні проекти та наслідки екологічних заходів.

Унікальним є іспанський досвід організації системи публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Так, в Іспанії центральним органом виконавчої влади у сфері використання природних ресурсів є Міністерство сільського господарства, продовольства та навколишнього середовища. Функції зазначеного міністерства полягають у

здійсненні контролю за якістю сільськогосподарської продукції, адже ця галузь економіки є пріоритетною для країни. При цьому Іспанія стала першою країною у Європейському Союзі, де було дозволено вирощувати генетично модифіковану продукцію.

Отже, взагалі у більшості зарубіжних країн, як правило, існує спеціальний орган центральної державної влади, до повноважень якого передусім належить вироблення вектору використання природних ресурсів, і поряд із цим функціонують спеціальні природоресурсні органи публічного управління у сфері використання окремого виду природного ресурсу.

У більшості зарубіжних країн запроваджено принцип басейнового управління водними ресурсами. Зокрема, у Французькій Республіці функціонують шість агентств водних ресурсів, які підзвітні центральному міністерству навколишнього середовища. У Великобританії з 1973 року діє 10 регіональних водних комітетів.

При цьому поряд зі здійсненням управління у сфері використання природних ресурсів органи влади взаємодіють з недержавними установами – наприклад, у сфері використання водних ресурсів таким незалежним суб'єктом публічного управління Французької Республіки є Міжвідомча рада з водних ресурсів.

У системі публічного управління Європейського Союзу, окрім внутрішньонаціональних органів державної влади, діють міждержавні органи, яким є, зокрема, Європейська Комісія (орган виконавчої влади ЄС, відповідальний за підготовку законопроектів, виконання рішень Європарламенту та Радою Європи, за контроль за дотриманням договорів Європейського Союзу та інших правових актів та за поточні справи Союзу).

Заслуговує на увагу розроблена та впроваджена система оподаткування діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів. Оподаткування діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів, у зарубіжних країнах здійснюється шляхом провадження таких видів обов'язкових

платежів, як роялті, податок суверена, спеціальні податки на прибуток видобувних компаній, диференційні рентні платежі, земельний податок, плата за право користування надрами, відрахування на охорону та відновлення надр, акциз, плата за викиди, податок на продаж, податок на експорт та інші. При цьому перевага віддається оподаткування прямим способом, або податкам «прямої руки».

Зокрема, платниками ренти є, як правило, користувачі природних ресурсів. До найбільш важливих прямих податків на природні ресурси належать такі: орендна плата, податок на доступ до природного ресурсу, податок на видобуток та розвідку, а також плата за право користування природними ресурсами, що розраховується на одиницю орендованої території. Орендна плата встановлюється на номінальному рівні у перші роки експлуатації природного ресурсу, але поступово збільшується з метою стимулювання орендаря розвивати своє виробництво. Роялті – це платіж державі за право використовувати вичерпний природний ресурс. Він розраховується виходячи з валових доходів виробника, а не з його чистого прибутку [42].

Система платежів за використання природних ресурсів у зарубіжних країнах включає також «адміністративну плату», яка впроваджується з метою забезпечення витрат на контроль за використанням природних ресурсів, оформлення та передачу їх власнику та інше. У першому випадку йдеться про податки на природні ресурси, а в другому – про плату за надання ліцензії чи податок на нерухомість.

Наприклад, система платежів за використання водних ресурсів у країнах Західної Європи складається з двох основних типів платежів:

1) платежі за водні ресурси, призначені для перерозподілу (вилучення) ренти, яка виникає у водокористувача в процесі експлуатації водних ресурсів

⁴² Хвесик М. А., Голян В. А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів : монографія. Київ : Кондор, 2007. 480 с.

(при їх визначенні виходять з величини рентного доходу та орієнтуються на ту його частку, яка має бути вилучена у водокористувача);

2) платежі, спрямовані на підтримання існуючої системи управління водокористуванням. Вони є інструментом збору коштів, необхідних для покриття адміністративних витрат з контролю за експлуатацією водних ресурсів і певних інфраструктурних витрат (будь-які ліцензійні збори тощо). Додаткові платежі вилучаються за послуги, пов'язані з оцінкою водних ресурсів (лабораторний аналіз, реєстрація і сертифікація документів тощо). Ці платежі надходять до спеціального фонду, призначеного для покращення якості відповідних послуг [43].

Позитивним є досвід Республіки Польща щодо впровадження правового регулювання розміру екологічного податку не у встановленому законодавством фіксованому розміру, а у розмірі безпосередньо заподіяної шкоди навколишньому природному середовищу та відповідним природним ресурсам.

Метою оподаткування діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів, у тому числі у випадку їх забруднення, є формування природоохоронних фондів, за рахунок яких є можливим фінансування проведення спеціальних заходів з відновлення природних ресурсів та забезпечення права людини на сприятливе навколишнє природне середовище.

Формування природоохоронних фондів здійснюється не лише за рахунок надходжень за використання природних ресурсів, отримання спеціальних дозволів чи ліцензій на їх використання чи за отримання інших видів адміністративних (публічних) послуг у сфері природоресурсокористування, але й за рахунок впровадження оподаткування діяльності, внаслідок якої погіршується стан довкілля. Зокрема, у

⁴³ Мандзык В. М. Світовий досвід справляння платежів за користування водними ресурсами [Електронний ресурс]. 25.08.2014 р. URL : <http://economics-of-nature.net/uploads/arihiv/2008/Mandzyk.pdf>

Федеративній Республіці Німеччина додатково впроваджено оподаткування мастильних масел, сирої нафти та нафтопродуктів [44].

За таким же принципом побудована система екологічних податків та зборів і у Французькій Республіці, Фінляндії та Італії. Так само податок на паливо є джерелом формування спеціальних фондів з проведення природоохоронних заходів у Нідерландах. За рахунок такого податку покривається 50 % витрат Міністерства екології, включаючи витрати на запобігання і відшкодування збитку, субсидування впровадження передових прогресивних технологій з очищення і переробки, а також фінансування розміщення хімічних відходів [45].

Також постійно застосовуються засоби економічного стимулювання з метою заохочення провадження природоохоронних заходів, застосування енергозберігаючих ресурсів. Зокрема, у Федеративній Республіці Німеччина постійно коригується податок на транспортні засоби і надається більш сприятливий режим річного податку [582].

Серед засобів публічного управління у сфері використання природних ресурсів, які набули широкого розповсюдження у країнах Західної Європи, є застосування пільгового оподаткування інвестиційної діяльності, спрямованої на зниження негативного впливу на навколишнє природне середовище. У Королівстві Нідерландах, зокрема, застосовуються пільги у оподаткуванні у розмірі 10–15 % від загального розміру екологічного податку, якщо підприємство впроваджує інвестиції для реалізації природоохоронних заходів. Так само в Королівстві Іспанії впроваджено податкові пільги до 30 % на природоохоронну інвестиційну діяльність [263].

Видання ліцензій на спеціальне використання природних ресурсів є поширеною формою організації публічного управління в таких зарубіжних

⁴⁴ Маликова О. И. Управление охраной окружающей среды в Федеративной республике Германия. *Вестник Московского университета*. Экономика. 2001. № 1. Сер. 6. С. 71–82.

⁴⁵ Мартиненко В. О. Досвід країн ЄС щодо сучасних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. праць. Вип. 1 (13). Харків : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2006. С. 272–277.

країнах, як Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Французька Республіка, Федеративна Республіка Німеччина та ін. У Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії всі значні водозабори із поверхневих та підземних вод контролюються системою ліцензування шляхом визначення у ліцензіях кількості води, що може бути вилучена із водного джерела.

Більшість заявок для отримання ліцензій вимагають комплексної оцінки наявності ресурсів і можливого впливу на стан навколишнього середовища. З метою захисту довкілля велика кількість ліцензій, що видаються на водозабір із водних джерел, значно обмежують водозабір у маловодні роки або дозволяють спеціальне водокористування тільки зимою, коли обсяг природних водних ресурсів зростає [46].

Як правило, ліцензія на водокористування містить таку інформацію: кількість води, що дозволена для водозабору; період, протягом якого дозволено водозабір; мета використання води; ім'я та адреса водокористувача та період дії ліцензії; джерело водозабезпечення, наприклад, назва пласта залягання ґрунтових вод; засоби водозабору; умови захисту інших водокористувачів та навколишнього середовища; засоби обліку та реєстрації водозабору.

Іншою формою публічного управління у сфері використання природних ресурсів, що є протилежною наданню ліцензій, є надання спеціальних дозволів на використання водних ресурсів шляхом купівлі-продажу прав на них. Така форма публічного управління є поширеною у Сполучених Штатах Америки, Канаді, Мексиці. Забезпечення раціонального використання природних ресурсів є проблемою не лише однієї країни, а і всього світу взагалі. Підтвердженням глобального значення справи охорони навколишнього природного середовища й забезпечення раціонального використання природних ресурсів є впровадження практики здійснення

⁴⁶ Мандзык В. М. Світовий досвід справляння платежів за користування водними ресурсами [Електронний ресурс]. 25.08.2014 р. URL : <http://economics-of-nature.net/uploads/arhiv/2008/Mandzyk.pdf>

природоохоронних акцій на території країни, що розвивається і не має достатніх фінансів для формування відповідних фондів, країною, державний бюджет якої допускає такі витрати. Між такими країнами укладаються так звані договори «борги за природу» («debt-for-nature swaps») [47].

Суть їх полягає в тому, що банк або зацікавлена група захисників природного середовища викуповує (або отримує назавжди) у кредитора за значно нижчою ціною частину зовнішнього боргу якої-небудь країни, що виплатити цей борг не в змозі. Потім ця сума передається в Центральний банк позичальника і використовується на проведення природоохоронних заходів у країні, яка звільнилася від боргу. Списання боргів в обмін на заходи із захисту довкілля практикує, приміром, Німеччина [48, с. 272–277].

Враховуючи вичерпність корисних копалин як природних ресурсів надр, світова спільнота все більше уваги приділяє питанню пошуку альтернативних джерел енергії. Численні наукові дослідження у сфері екології, економіки, економіки природокористування неодноразово доводили, що використання природних ресурсів як джерел енергії максимально вистачить не більше ніж на 50–60 років. Відповідно, використання вторинної мінерально-сировинної бази, в тому числі техногенних відходів, інших відновлювальних джерел енергії дозволить суттєво вирішити ряд глобальних проблем із забезпечення енергопостачання у країнах Європи, Сполучених Штатах Америки, Канади. До 2020 року державами – членами Європейського Союзу заплановано подальше збільшення часток у ВВП, що мають використовуватись для розвитку індустрії відновлювальних джерел енергії. Відповідно до Спільної декларації країн – членів ЄС пріоритетним питанням розвитку є вирішення питання пошуку джерел «чистої енергії».

⁴⁷ Zimmermann H. Umweltabgaben: Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung. Bonn, 1993

⁴⁸ Мартиненко В. О. Досвід країн ЄС щодо сучасних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. праць. Вип. 1 (13). Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. С. 272–277.

Розвиток та використання альтернативних та відновлювальних джерел енергії (вітрової та сонячної) є вагомим фактором для зміцнення енергетичної безпеки та зменшення негативного техногенного впливу на навколишнє природне середовище.

Важливість розвитку альтернативної енергетики є очевидною, адже вона відіграє вирішальну роль у зниженні парникових викидів, зниженні негативного впливу на довкілля, підвищенні безпеки енергопостачання та допомагає зменшити залежність від імпорту енергії. Задля активації запровадження відновлювальних джерел енергії у ФРН, наприклад, застосовується пільговий тариф, що встановлює фіксовану ціну на відновлювану енергію, яка за умови повного переходу на використання цього виду енергії буде дедалі зменшуватися.

Політика впровадження відновлювальних джерел енергії, що реалізується урядом ФРН, дозволяє попереджати більше 74 млн тонн викидів вуглекислого газу в атмосферу, а також сприяє створенню додаткових нових робочих місць у галузі чистої енергетики.

У країнах Західної Європи та в Сполучених Штатах Америки система публічного управління у сфері використання природних ресурсів базується на ефективному застосуванні таких адміністративно-правових засобів впливу, як обмеження лімітів забруднення. При цьому система «ринку прав на забруднення» у Сполучених Штатах Америки і система «bubble» у країнах Західної Європи є доволі схожими.

Так, у Сполучених Штатах Америки Агентством з охорони навколишнього природного середовища встановлена допустима кількість забруднюючих речовин, і якщо одному господарюючому суб'єкту вдалося вжити заходів щодо зменшення викидів забруднюючих речовин, він має перепродати залишок допустимого ліміту забруднення, встановленого спеціальним державним дозволом, іншому суб'єкту; в такий спосіб ліміт не перевищується, а ефективність публічного управління у сфері використання

природних ресурсів зростає. Така організація публічного управління у сфері регулювання рівня забруднення довкілля базується на Національному законі про екологічну політику («National Environmental Policy Act») [49], згідно з яким найважливіше місце приділяється екологічній експертизі господарських проектів. Взагалі державному регулюванню у Сполучених Штатах Америки підлягають практично всі природні об'єкти і ресурси. У Сполучених Штатах Америки багато екологічних проблем вважаються проблемами економічними, тому для їх вирішення використовується і відповідний понятійний апарат наукового аналізу. У результаті всі питання, пов'язані з процесами управління природокористуванням, перетинаються з проблемами ефективності їх використання, а питання отримання переваг від природокористування – з питаннями справедливого розподілу природних благ [50].

Забезпечення ефективності функціонування механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів у зарубіжних країнах базується в тому числі на активізації здійснення такої функції публічного управління, як моніторинг стану використання природних ресурсів. Зокрема, у червні 2017 року Комісією було схвалено мотивувальну думку, спрямовану уряду Республіки Польща, про необхідність вжиття заходів зі скорочення викидів пар бензину в атмосферне повітря відповідно до вимог до Директиви Комісії 2014/99/ЄС [586].

Наприклад, Європейською комісією наголошується, що урядом Республіки Польща не розроблено відповідних правових актів, які мають визначати систему контролю та перевірки систем регенерації парів бензину. Директива Комісії 2014/99/ЄС має вирішальне значення у забезпеченні захисту здоров'я людини та охорони атмосферного повітря шляхом обмеження викидів летучих органічних сполук з бензину. Такі викиди

⁴⁹ Council on Environmental Quality – NEPA net resource page. The National Environmental Policy Act of 1969 [On-line]. URL : http://ceq.hss.doe.gov/laws_and_executive_orders/the_nepa_statute.html

⁵⁰ Council on Environmental Quality – NEPA net resource page. The National Environmental Policy Act of 1969 [On-line]. URL : http://ceq.hss.doe.gov/laws_and_executive_orders/the_nepa_statute.html

викликають надмірний рівень токсичного бензолу та фотохімічні утворення озону, який викликає респіраторні захворювання, в тому числі бронхіальну астму. До того ж озон є парниковим газом. Відповідно, для виконання вимог мотивувального рішення Європейської Комісії для уряду Польщі встановлено строк два місяці для усунення цієї законодавчої прогалини. Невиконання вимог Європейської Комісії є підставою для звернення з позовом проти Республіки Польща до Суду Європейського Союзу про застосування економічних санкцій.

Також не відповідає стандартам якості атмосферного повітря рівень негативного впливу та шкідливих викидів у Румунії, що має своїм наслідком понад 25000 передчасних смертей на рік. Усунення зазначених недоліків вважається можливим через підвищення ефективності проведення моніторингу атмосферного повітря шляхом проведення екологічної оцінки якості повітря на всій території країни та вжиття заходів з обмеження негативного впливу на населення забруднюючих речовин (двоокису сірки, двоокису азоту і оксиди азоту, твердих частинок, свинцю, бензолу, окису вуглецю і озону, миш'яку, кадмію, ртуті, нікелевих і поліциклічних ароматичних вуглеводнів).

Активізація реалізації функції публічного управління зі здійснення моніторингу стану використання природних ресурсів притаманна не лише країнам Європейського Союзу. Зокрема, законодавством Великобританії визначено необхідність проведення оцінки стану навколишнього природного середовища до початку проектування будь-якого будівництва, а в подальшому – періодичного контролю за станом природного середовища. У процесі екологічного планування і управління початковий варіант екологічної експертизи порівнюється з іншими варіантами оцінок, що дозволяє більш оптимально визначати параметри антропогенного впливу.

Проблема забезпечення раціонального використання природних ресурсів нерозривно пов'язана із пошуком ефективних шляхів вирішення

проблеми утилізації побутових відходів. Процеси утилізації відходів неминуче детермінують забруднення природних ресурсів – ґрунтів, вод, атмосферного повітря. У країнах Європейського Союзу актуалізується питання скорочення обсягу споживання поліетиленових пакетів. Так, відповідно до вимог Директиви ЄС 2015/720 від 27 листопада 2016 року, до 2019 року заплановано споживання не більше 90 таких пакетів на людину на рік, а до кінця 2025 року – не більше 40 пакетів на людину на рік. Споживання поліетиленових пакетів має бути скорочено за рахунок впровадження заборон на їх використання. Окремі вимоги висунуто урядам Кіпру, Греції, Італії та Польщі про те, що вони не повідомили Європейську Комісію про вжиті заходи. На виконання вимог Європейської комісії встановлено термін два місяці, після спливу якого будуть застосовані санкції у судовому порядку.

Провідне місце у процесах утилізації та переробки побутових відходів серед країн Західної Європи посідає Федеративна Республіка Німеччина. У загальнодержавному масштабі старт сортуванню відходів було дано в 1990 році, коли під брендом *Grüner Punkt* («Зелений пункт») об'єдналися відразу кілька великих сміттєпереробних підприємств. Відтоді в обов'язки кожного німця входить сортування сміття, адже, по-перше, неперероблене сміття є отрутою для природи, по-друге, багато видів відходів можна використовувати декілька разів. Тому, наприклад, за здачу спеціальним чином позначених пляшок і пивних банок їх покупцеві повертають заставу [51].

Попередня селекція дозволяє в деяких випадках виготовляти з використаних матеріалів «вторинні продукти»; для цього запроваджено технологію ручного сортування сміття у різнокольорові контейнери. За допомогою засобів масової інформації ведеться активна робота, спрямована на формування громадської думки про негативні наслідки недотримання

⁵¹ Дячук О. В. З європейського досвіду захисту довкілля [Електронний ресурс]. *Екологічний артикул*. 2014. URL : <http://www.library.vn.ua/elbooks/Ekologia2013/5.htm>

законодавства про утилізацію побутових відходів. У Федеративній Республіці Німеччина за порушення правил утилізації встановлено підвищену форму адміністративної відповідальності, в тому числі застосування адміністративних штрафів значного розміру, а також виправних робіт. До іноземців, що порушують законодавство про утилізацію відходів, може бути застосовано позбавлення права перебування на території Федеративній Республіці Німеччина.

Жорстокими санкціями характеризується й екологічна політика США, за допомогою чого у країні здійснюється наповнення природоохоронних фондів. Зокрема, Закон Сполучених Штатів Америки про водні ресурси встановлює кримінальну відповідальність лише за свідоме скидання у водойми забруднень, що загрожують здоров'ю і життю людей.

Одним із пріоритетів, що забезпечують реалізацію принципів публічного управління загалом і у сфері використання природних ресурсів зокрема, є активізація громадського контролю за результатами діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що є можливим завдяки створенню діючої системи доступу до екологічної інформації. Право на екологічну інформацію свого часу було проголошено у Орхуській конвенції і впроваджується національним законодавством країн-підписантів. Наприклад, законодавством Канади про охорону навколишнього середовища визначено встановлення екологічного реєстру. Екологічний реєстр Канади містить відомості та інші документи, опубліковані для загального доступу, які стосуються будь-яких дій щодо захисту навколишнього середовища.

Ще одним із напрямів оптимізації системи публічного управління у сфері використання природних ресурсів, запозичення якого є можливим в Україні, є активізація співпраці між урядовими установами та науково-дослідними організаціями. Так, в Італії діє Інститут охорони навколишнього середовища та досліджень в Італії (ISPRA), який входить до системи публічного управління у сфері використання природних ресурсів. ISPRA

створений в 2008 році та підконтрольний Міністерству навколишнього середовища, території і моря. Інститут охорони навколишнього середовища та досліджень – це результат злиття трьох колишніх установ: Агентства з охорони навколишнього середовища і технічних служб (APAT), Центрального інституту науково-технічних досліджень моря (ICRAM) і Національного інституту дикої природи (INFS). ISPRA надає технічну та наукову підтримку виробникам екологічних рішень, пропонуючи необхідні інструменти і ноу-хау для вирішення економічних і соціальних проблем, проблем екологічного характеру. Завдяки засобам масової інформації ISPRA сприяє підвищенню інформованості широкого громадського загалу про важливість збереження і захисту природних ресурсів.

Однією з проблем, вирішення якої є актуальним у сучасних умовах, є необхідність удосконалення здійснення адміністративно-деліктних проваджень у сфері використання природних ресурсів. На практиці складність притягнення до адміністративної відповідальності як засобу публічного управління в Україні полягає у надзвичайній розгалуженості системи суб'єктів, уповноважених розглядати справи про порушення законодавства з питань використання природних ресурсів. Відповідні спори про підвідомчість своїм наслідком мають затягування розгляду адміністративної справи, вирішення її по суті, а подекуди, й достатньо часто, взагалі ухилення від застосування стягнень, передбачених законодавством через наявні юрисдикційні спори.

У цьому аспекті позитивним є досвід більшості європейських країн, який полягає у відмові від застосування принципу чіткого розподілу повноважень між суб'єктами владних повноважень та визначення безальтернативної підвідомчості у розгляді адміністративних справ. Слід зазначити, що, приміром, за законодавством Федеративної Республіки Німеччина відсутність чіткої ієрархічної побудови системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції не впливає на результати

адміністративно-деліктної практики, адже неважливо, який орган застосовуватиме заходи адміністративної відповідальності до особи, а важливо те, щоб особа була притягнута до відповідальності (понесла покарання) в найбільш простий та оперативний спосіб, вигідний для обох сторін, тобто для держави, оскільки витрачаються найменші адміністративні ресурси, та для порушника, оскільки він має змогу оперативно відшкодувати завдану суспільству шкоду в разі визнання такого порушення або, в іншому випадку, оскаржити рішення органу адміністративно-деліктної юрисдикції до суду [⁵², с. 146].

Висновок. Взагалі слід підкреслити, що у країнах Європейського Союзу впроваджено принцип екологічно орієнтованого публічного управління, спрямованого на втілення напрямів екологічної модернізації, яка базується на ефективній системі екологічного оподаткування діяльності, що пов'язана з використанням природних ресурсів; на забезпеченні прозорого механізму здійснення дозвільно-ліцензійного провадження; на підвищенні ефективності контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства у сфері використання природних ресурсів, у тому числі шляхом формування високого рівня екологічної свідомості та правової культури.

Вивчення досвіду правового регулювання та організації системи публічного управління у сфері використання природних ресурсів у країнах Європейського Союзу, Сполучених Штатах Америки, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, Республіки Грузія та інших зарубіжних країнах дозволяє зробити висновок про доцільність його впровадження в Україні.

Публічне управління у сфері використання природних ресурсів у зазначених країнах характеризується розгалуженою системою оподаткування діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів; при цьому спостерігається тенденція запровадження прямих податків, які сплачуються

⁵² Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / авт.-упор. О. А. Банчук. Київ : Книги для бізнесу, 2007. 912 с.

безпосередньо природокористувачами, та опосередкованих податків (сплачуються іншими суб'єктами).

Література:

1. Council on Environmental Quality – NEPAnet resource page. The National Environmental Policy Act of 1969 [On-line]. URL : http://ceq.hss.doe.gov/laws_and_executive_orders/the_nepa_statute.html
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упор. В.П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
3. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / авт.-упор. О. А. Банчук. Київ : Книги для бізнесу, 2007. 912 с.
4. Адміністративне право України : навч. посібник / за ред. Т.О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. Київ : Істина, 2007. 342 с.
5. Адміністративне право України : підручник / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, Ю. В. Гридасов, С. О. Короєд. Херсон : ХМД, 2013. 396 с.
6. Адміністративне право України : підручник / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, Ю. В. Гридасов, С. О. Короєд. Херсон : ХМД, 2013. 396 с.
7. Боженко Н.В. Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, ЗНУ, 2018. 18 с.
8. Бринчук М. М. Правовой механизм подготовки и принятия экологически значимых решений. *Государство и право*. 2000. № 9. С. 38–52
9. Власенко Д.О. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг: дис.. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, ЗНУ, 2016. 222 с.
- 10.Голосніченко І.П., Черненко Л.М. Правовий інститут адміністративного оскарження в регулюванні діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану. 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/VKPI_soc_2012_2_25.pdf.
- 11.Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2006. 220 с.

12. Гук А. С. Адміністративні форми та методи публічного адміністрування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1 (43). С. 78–83.
13. Діяльність Дніпропетровської обласної організації ВЕЛ за 2016 рік [Електронний ресурс]. URL : <http://www.ecoleague.net/pro-vel/oblasni-orhanizatsii/dnipropetrovska/item/1172-diiialnist-dnipropetrovskoi-oblasnoi-orhanizatsii-vel-za-2016-rik>
14. Дячук О. В. З європейського досвіду захисту довкілля [Електронний ресурс]. *Екологічний артикул*. 2014. URL : <http://www.library.vn.ua/elbooks/Ekologia2013/5.htm>
15. Екологічне законодавство України : зб. нормат.-прав. актів станом на 1 вересня 2007 р. Київ : Істина, 2007. 384 с.
16. Кобецька Н. Р. Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ : Нац. Академія наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2016. 424 с
17. Копейчиков В. Питання кодифікації законодавства України. *Вісник Академії правових наук України*. 1994. № 2. С. 44–52.
18. Костицький В. Екологічна функція держави та економіко-правовий механізм охорони довкілля. *Право України*. 2004. № 1. С. 147–148.
19. Кохан Г. Чи потрібна Україні медіація? *Юридичний радник*. 2014. № 4. URL: <http://yuradnik.com.ua/stati/d1-87-d0-b8-d0-bf-d0-be-d1-82-d1-80-d1-96-d0-b1-d0-bd-d0-b0-d0-bc-d0-b5-d0-b4-d1-96-d0-b0-d1-86-d1-96-d1-8f-d1-83-d0-ba-d1-80-d0-b0-d1-97-d0-bd-d1-96/>
20. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2006. 32 с.
21. Кучма К. С. Стадії провадження надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2016. № 20. С. 69–73.
22. Лазоренко Д. В. **Адміністративно-правове регулювання використання природних ресурсів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 233 с.**
23. Легеза Ю.О. Публічне управління у сфері використання природних ресурсів: адміністративно-правові засади: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 432 с.
24. Маликова О. И. Управление охраной окружающей среды в Федеративной республике Германия. *Вестник Московского университета*. Экономика. 2001. № 1. Сер. 6. С. 71–82.
25. Мандзик В. М. Світовий досвід справляння платежів за користування водними ресурсами [Електронний ресурс]. 25.08.2014 р. URL : <http://economics-of-nature.net/uploads/arhiv/2008/Mandzyk.pdf>

- 26.Мандзик В. М. Світовий досвід справляння платежів за користування водними ресурсами [Електронний ресурс]. 25.08.2014 р. URL : <http://economics-of-nature.net/uploads/arhiv/2008/Mandzyk.pdf>
- 27.Мартиненко В. О. Досвід країн ЄС щодо сучасних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. праць. Вип. 1 (13). Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. С. 272–277.
- 28.Мартиненко В. О. Досвід країн ЄС щодо сучасних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. праць. Вип. 1 (13). Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. С. 272–277.
- 29.Наливайко Л. Р. Державний лад України: поняття, система, гарантії : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2010. 535 с.
- 30.Патерило І. В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного ун-ту внутр. справ*. 2013. № 1. С. 283–289.
- 31.Патерило І. В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2014. № 12. Т. 1. С. 93–96.
- 32.Положення про Інформаційно-просвітницький Орхуський центр [Електронний ресурс]. URL : <http://www.menr.gov.ua/docs/public-orhus/Polojennya%20Orhus.pdf>
- 33.Правдюк А. Л. До питання систематизації норм адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2014. Вип. 197. Ч. 2. С. 214–219.
- 34.Про затвердження примірних угод про умови користування надрами та надання права підпису : Наказ Держгеонадр від 13.02.2015 р. № 16 [Електронний ресурс]. *Державна служба геології та надр України : офіц. сайт*. URL : <http://www.geo.gov.ua/site-v1/otrymannya-spetsdozvoliv-bez-provedennya-auktsionu.html>
- 35.Про медіацію: Проект Закону України від 17.12.2015 р. № 3665. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463.
- 36.Про медіацію: Проект Закону України від 17.12.2015 р. № 3665. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463.
- 37.Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16.10.1992 р. № 2707-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 50. Ст. 678.
- 38.Про Програму створення і використання матеріальних резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру та їх наслідків у Дніпропетровській області до 2022 року : Рішення Дніпропетровської обласної ради від 24.04.2003 р.

- № 137-8/XXIV [Електронний ресурс]. URL : <http://oblrada.dp.gov.ua/region-programmes/>
39. Програма розвитку земельних відносин і охорони земель у Дніпропетровській області на 2011–2018 роки : Рішення Дніпропетровської обласної ради від 25.05.2011 р. № 73-5/ VI [Електронний ресурс]. URL : <http://oblrada.dp.gov.ua/region-programmes>
40. Разметаєв С. В. Правові питання екологічного аудиту в Україні. *Екологічне законодавство; екологічні аспекти господарської діяльності; екологічний аудит; екологічне страхування; еколого-економічне нормування; сталий розвиток* : матеріали семінару. Київ, 2000. С. 38–42.
41. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: практичний посібник / Л.Б. Сало, І.Я. Сенюта, Н.Є. Хлібороб, А.М. Школик. Дрогобич: Коло, 2009. 112 с.
42. Тустановська І. В. Застосування права в галузі охорони довкілля в Україні та США (порівняльний аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Львів, 1998. 180 с.
43. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. С. 83. Ст. 2125.
44. Улютіна О. А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України, 2011. 209 с.
45. Хаустов Д. В. Публічно-правовий договір в природоресурсному праві: отличительные признаки. *Вестн. Моск. ун-та* : сер. 11. Право. 2006. № 1. С. 45–61.
46. Хвесик М. А., Голян В. А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів : монографія. Київ : Кондор, 2007. 480 с.
47. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1 : А–Г. 672 с.