**Лекція 2**

**Джерела екологічного права**

**План лекційного заняття:**

1. Загальна характеристика джерел екологічного права.

2. Конституція України в системі джерел екологічного права.

3. Закон як джерело екологічного права.

4. Нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

5. Акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

6. Міжнародні договори як джерела екологічного права України.

**Мета лекційного заняття**: ознайомлення студентів із джерелами екологічного права, надання загальної характеристики цих джерел.

**Терміни та поняття**: джерела екологічного права, загальні нормативно-правові акти, закон, інструкції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, кодекс, комплексні нормативно-правові акти, матеріальні норми екологічного права, міжнародні договори, накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Основи, підзаконні нормативно-правові акти, постанова Кабінету Міністрів України, природоресурсні нормативно-правові акти, процесуальні норми екологічного права, рішення місцевих державних адміністрацій, рішення органів місцевого самоврядування, спеціальні нормативно-правові акти, указ Президента.

**Рекомендовані нормативно-правові акти**:

Конституція України від 28.06.1996 р. (із змінами).

Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення. Підписана у Вашингтоні, округ Колумбія, 03.03.1973 р. Виправлена в Бонні 22.06.1979 р.

Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. (із змінами) № 2768-III.

Водний кодекс України від 06.06.1995 р. (із змінами) № 213/95-ВР.

Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. (із змінами) № 132/94-ВР.

Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. (із змінами) № 3852-XII .

Гірничий закон України від 06.10.1999 р. (із змінами) № 1127-XIV.

Про відходи : Закон України від 05.03.1998 р. (із змінами) № 187/98-ВР.

Про екологічний аудит : Закон України від 24.06.2004 р. (із змінами) № 1862-IV.

Про екологічну мережу України : Закон України від 24.06.2004 р. (із змінами) №1864-ІV.

Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 р. (із змінами) № 4004-XII.

Про захист рослин : Закон України від 14.10.1998 р. (із змінами) № 180-XIV.

Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13.07.2000 р. (із змінами) № 1908-III.

Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII.

Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16.10.1992 р. (із змінами) № 2707-XII.

Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. (із змінами) № 1264-ХІІ.

Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23.05.2017 р. № 2059-VIII.

Про приєднання України до Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення : Закон України від 14.05.1999 р. № 662-XIV.

Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16.06.1992 р. (із змінами) № 2456-XII.

Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів : Закон України від 08.07.2011 р. № 3677-VI.

Про рослинний світ : Закон України від 09.04.1999 р. (із змінами) № 591-XIV.

Про тваринний світ : Закон України від 13.12.2001 р. (із змінами) № 2894-III.

Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР.

Екологічне право України. Академічний курс. Підручник. Друге видання. За ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2008. 720 с. С. 27‒35.

**1. Загальна характеристика джерел екологічного права**

Право як регулятор суспільних відносин має об'єктивне, зовнішнє вираження в різних джерелах, таких як правовий звичай, судовий прецедент, нормативно-правовий акт. В Україні провідну роль відіграє нормативно-правовий акт.

**Джерела екологічного права** ‒ нормативно-правові акти, якими регулюються відносини у сфері взаємодії навколишнього природного середовища і суспільства. Ці акти мають передбачену законом форму, вони становлять відповідну розгалужену систему, об'єднану загальною метою еколого-правового регулювання. Вони не є однорідними, виконують різні функції та посідають відповідне місце у структурі екологічного права. Ці фактори є основою для наукової класифікації джерел екологічного права.

**Класифікація джерел екологічного права:**

**1) за юридичною силою ‒ закони і підзаконні акти**. Закони посідають провідне місце в ієрархічній структурі законодавства. Всі інші і нормативно-правові акти видаються на основі, на розвиток і на виконання законів. До цих актів належать: укази Президента, постанови Кабінету Міністрів України, накази та інструкції міністерств, рішення місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування тощо;

**2) за характером правового регулювання** ‒ загальні та спеціальні. До загальних відносять нормативно-правові акти, предметом регулювання яких є як екологічні, так і інші суспільні відносини (Конституція України, Закон України «Про національну безпеку України»). Спеціальні акти стосуються виключно екологічних питань (наприклад, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»);

**3) за предметом правового регулювання** ‒ комплексні (Закон «Про охорону навколишнього природного середовища»), природоресурсні (Земельний, Водний та Лісовий кодекси, Закон України «Про тваринний світ» тощо), ті, якими регулюються окремі питання екологічної діяльності (закони України «Про екологічну експертизу» (1995 р.), «Про екологічний аудит» (2004 р.) та ін.);

**4) за способом правового регулювання** ‒ матеріальні та процесуальні. Нормами матеріальних актів визначаються права й обов'язки, а також юридична відповідальність учасників еколого-правових відносин. Процесуальні акти регулюють процедуру реалізації норм матеріального права;

**5) за ступенем систематизації** ‒ кодифіковані й усі інші. До кодифікованих належить, насамперед, Закон «Про охорону навколишнього природного середовища», який є стрижнем комплексної галузі екологічного права і законодавства. До категорії кодифікованих належать також Земельний, Водний і Лісовий кодекси, Кодекс України про надра, закони України «Про тваринний світ» та «Про охорону атмосферного повітря».

Джерела екологічного права є багатогранними, що випливає з їх призначення у регулюванні як загальних, так і численних конкретних питань охорони навколишнього природного середовища з використанням різноманітних правових засобів впливу на всіх рівнях. Акти екологічного права мають різну юридичну силу, але діють за принципом піраміди, вершиною якої є Конституція України.

Судова практика відіграє позитивну роль у правильному його застосуванні й зміцненні законності у сфері екологічних відносин.

**2. Конституція України в системі джерел екологічного права**

Конституція України як Основний Закон держави є політико-правовим актом, що має найвищу юридичну силу. Вона є також основним джерелом права України, в тому числі екологічного.

Загальною передумовою правового регулювання екологічних відносин є положення Конституції про суспільно-політичний устрій України як незалежної, демократичної, соціальної та правової держави (ст. 1). Конституція визначає права і свободи людини й громадянина, основи правової системи України, повноваження державних органів у сфері правотворення тощо.

У суто екологічному аспекті Конституція є основою для формування екологічної політики і реалізації екологічної функції держави. На конституційному рівні закріплені обов'язки держави щодо охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки (ст. 16), прав власності на природні ресурси (ст. 13), права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50). Водночас Основний Закон покладає на кожного обов'язок не заподіювати шкоду природі та відшкодовувати завдані їй збитки (ст. 66).

Рад норм Конституції визначають основи діяльності й компетенцію державних органів у екологічній сфері (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України), в тому числі шляхом прийняття ними відповідних нормативно-правових актів (ст.ст. 92, 106, 116 та ін.); повноваження Автономної Республіки Крим (ст. 138) та органів місцевого самоврядування (ст. 142) у вирішенні питань охорони довкілля та раціонального природокористування.

**3. Закон як джерело екологічного права**

Закон ‒ це нормативний акт вищої юридичної сили, який регулює найважливіші суспільні відносини. Основним Законом є Конституція України. Закон є засобом закріплення державної екологічної політики. У законах відображені основні вимоги, що стосуються предмета екологічного права. Пріоритетне місце закону в системі джерел екологічного права зумовлене також тим, що всі інші акти цього права мають підзаконний характер.

Системоутворюючим актом комплексної галузі екологічного права і законодавства є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», який складається з преамбули та таких розділів: «Загальні положення»; «Екологічні права та обов'язки громадян»; «Повноваження рад у галузі охорони навколишнього природного середовища»; «Повноваження органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища»; «Спостереження, прогнозування, облік та інформування в галузі охорони навколишнього природного середовища»; «Стандартизація і нормування у галузі охорони навколишнього природного середовища»; «Контроль і нагляд у галузі охорони навколишнього природного середовища»; «Регулювання використання природних ресурсів»; «Економічний механізм забезпечення охорони навколишнього природного середовища»; «Заходи щодо забезпечення екологічної безпеки»; «Природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні»; «Надзвичайні екологічні ситуації»; «Вирішення спорів у галузі охорони навколишнього природного середовища»; «Відповідальність за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища»; «Міжнародні відносини України у галузі охорони навколишнього природного середовища».

Сфера застосування законів як джерел екологічного права визначена Конституцією України ‒ «виключно законами визначаються правовий режим власності на природні ресурси, нормативні засади використання цих ресурсів, виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу, освоєння космічного простору, а також основи екологічної безпеки» (ст. 92).

За своєю юридичною силою в одному раду із законами знаходяться кодекси. **Кодекс** ‒ це систематизований законодавчий акт, що регламентує однорідну сферу суспільних відносин.

У галузі екологічного права діють чотири природоресурсні кодекси: Земельний, Водний, Лісовий та Кодекс України про надра. Ними регламентуються відносини щодо використання й охорони відповідно землі, вод, лісів і надр. Кодекси мають системоутворююче значення для земельного, водного, лісового та гірничого законодавства.

Природоресурсні кодекси мають багато в чому схожу структуру. Цими містять розділи, що стосуються загальних положень, прав та обов’язків природокористувачів, повноважень державних органів стосовно управління і контролю у відповідній сфері, вирішення спорів, юридичної відповідальності, міжнародних відносин тощо.

Водночас кожен кодекс має свою змістовну специфіку. Вона зумовлена нема особливостями предмета й об'єкта правового регулювання. Ця специфіка пов'язана, зокрема, з правилами користування землею, водами, лісами і надрами та механізмом їх виконання.

Форма систематизації законодавства шляхом прийняття відповідних кодексів є необхідним заходом для удосконалення правового регулювання певної групи суспільних відносин. Але український законодавець не є послідовним у цьому питанні. Саме тому роль системоутворюючих актів для галузі гірничого законодавства виконує не відповідний кодекс, а Закон України «Про надра», а для галузі фауністичного законодавства ‒ Закон України «Про тваринний світ». Візьмемо два близькі між собою об'єкти правового регулювання й охорони ‒ ліси та рослинний світ. Щодо першого діє Лісовий кодекс України, щодо другого ‒ Закон України «Про рослинний світ».

За радянської доби в союзному екологічному законодавстві часто використовувалася форма основ. Діяли, зокрема, Основи земельного (1968 р.), Основи водного (1970 р.), Основи лісового (1977 р.) законодавства СРСР і союзних республік.

З проголошенням незалежності український законодавець не підмовився від цієї форми, але вдається до неї рідко. Екологічної сфери, зокрема, певною мірою стосуються Основи законодавства України про охорону здоров'я (1992 р.). У них закріплено ряд норм, а і римованих на забезпечення екологічної безпеки, і зафіксовано принцип охорони навколишнього природного середовища як одну з гарантій охорони здоров'я населення. Близькими до законів є нормативні постанови Верховної Ради України. Деякі з них мають принципове значення як джерела екологічного права. До них, зокрема, належить Постанова «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» (1998 р.).

Аналіз правового регулювання екологічних відносин в Україні засвідчує, що законам і кодексам належить провідне місце. При цьому йдеться не лише про закони спеціального екологічного призначення («Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну експертизу», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про екологічний аудит» тощо), а й про закони загального характеру, які також належать до джерел екологічного права. Значну кількість екологічних норм містять, зокрема, закони України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (1991 р.), «Про транспорт» (1994 р.), «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (1994 р.), «Про туризм» (2003 р.) та інші.

**4. Нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади**

**Укази і розпорядження Президента України**. Ці нормативно-правові акти приймаються відповідно до ст. 106 Конституції України і є обов'язковими для виконання на території України. Вони не повинні суперечити Конституції та законам України, тобто мають підзаконний характер. Серед указів Президента України екологічного змісту ‒ укази «Про збереження і розвиток природно-заповідного фонду України» (1993 р.), «Про біосферні заповідники України» (1993 р.), «Про День довкілля» (1998 р.) (День довкілля проводиться щороку в третю суботу квітня) та інші.

**Постанови Кабінету Міністрів України**. Ці акти приймаються відповідно до ст. 117 Конституції України і також належать до категорії підзаконних. Вони не повинні суперечити не лише Конституції та законам, а й указам Президента України. Через постанови і розпорядження уряд реалізує свою виконавчо-розпорядчу функцію в екологічній сфері. В одних випадках Кабінет Міністрів України приймає відповідні постанови з власної ініціативи, заповнюючи тим самим прогалини у законодавстві, а в інших ‒ це випливає з відповідних законів чи указів Президента України.

Значна частина постанов стосується затвердження правил природокористування, порядку здійснення контрольних функцій, затвердження різноманітних екологічних нормативів, такс тощо. Зокрема, постановами Кабінету Міністрів України були затверджені Порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об’єктів природно-заповідного фонду і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення (1992 р.), Положення про державну систему моніторингу довкілля (1998 р.) тощо. Урядовими актами затверджуються також положення про правовий статус міністерств та інших центральних органів виконавчої влади екологічного профілю.

**Накази, інструкції, інші нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади**. Найбільш широкими повноваженнями в екологічній сфері щодо видання таких актів наділені Міністерство енергетики та захисту довкілля (попередня назва ‒ Міністерство охорони навколишнього природного середовища України), Міністерство охорони здоров'я України, Державний комітет України по земельних ресурсах, Державний комітет України по водному господарству, Державний комітет лісового господарства України та деякі інші.

За своєю юридичною природою акти цих органів **поділяють на дві групи:**

а) обов'язкові тільки для підпорядкованих цим органам суб'єктів екологічних відносин;

б) обов'язкові й для не підпорядкованих їм підприємств, установ і організацій, а також для громадян. Видання останніх зумовлене міжвідомчими (надвідомчими) повноваженнями відповідних органів, і самі ці акти є джерелами екологічного права.

Найбільш широку компетенцію щодо видання цих актів має Міністерство енергетики та захисту довкілля (попередня назва ‒ Міністерство охорони навколишнього природного середовища України). Його накази, прийняті в межах своїх повноважень, є обов'язковими для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності, а також громадянами.

Прикладом таких наказів міністерства є наказ Мінекоресурсів України від 03.03.2003 р. № 34/м «Про затвердження Положення про порядок організації та виконання дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення».

Нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що стосуються прав, свобод та законних інтересів громадян, або ті, що мають міжвідомчий характер, підлягають обов'язковій державній реєстрації. Вона здійснюється Міністерством юстиції України відповідно до Указу Президента України від 03.10.1992 р. «Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів державної виконавчої влади» та Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, затвердженого Кабінетом Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731. Саме після такої реєстрації відповідний акт набуває статусу джерела екологічного права України.

**5. Акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування**

Правова природа цих актів зумовлена їх правовим статусом, визначеним Конституцією України та спеціальними законами. Згідно із Законом України «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р., ст. 6), на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів ‒ накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов’язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Акти місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р., ст. 59) рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення. Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов’язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються у порядку, встановленому Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Актами місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування вирішуються питання місцевого життя, в тому числі екологічного характеру. Ними, зокрема, затверджуються місцеві програми охорони навколишнього природного середовища, передбачаються заходи екологічного характеру в процесі забудови і благоустрою, забезпечення санітарного благополуччя, утилізації та переробки відходів тощо. Нормативні рішення є обов'язковими для виконання в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

**6. Міжнародні договори як джерела екологічного права України**

Належність міжнародних договорів до джерел права України, в тому числі екологічного, випливає з Конституції України. Відповідно до ст. 9 Основного Закону чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Згідно з Законом України «Про міжнародні договори України» (2004 р.) під **міжнародним договором України розуміють** укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права договір, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) (ст. 1).

Цим же Законом передбачено, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства України. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного права (ст. 19). У цьому випадку Україна виходить з принципу пріоритетності норм міжнародного права перед нормами національного законодавства.

Чинні міжнародні договори України реєструються в Міністерстві закордонних справ України, а за його поданням ‒ й у Секретаріаті Організації Об'єднаних Націй відповідно до її Статуту. Ці договори включаються в установленому порядку до Єдиного державного реєстру нормативних актів і друкуються в «Зібранні чинних міжнародних договорів України» та інших офіційних друкованих виданнях України. В екологічному законодавстві України частка міжнародно-правових угод є досить вагомою і з кожним роком зростає. Водночас Україна не є байдужою й до тих міжнародних договорів, які не ратифіковані парламентом. Це зумовлено конституційним визнанням Україною загальновизнаних принципів і норм міжнародного прана (ст. 18 Конституції України). Отже, відповідні принципи і норми міжнародного права навколишнього середовища також є джерелами екологічного права України.