

ПРОБЛЕМИ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА. ЗЕМЕЛЬНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО

Вівчаренко О. А.

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

УДК 349.422(477)

Розвиток земельного законодавства у добу становлення і розвитку Української державності відбувається у напрямку відходу від пострадянських поглядів щодо земельного права як виключно публічної галузі, у якій не було місця приватній власності на землю, а головна увага приділялася використанню і охороні земель сільськогосподарського призначення. Основною складовою заборон у царині земельних традицій Радянської доби лишалися заборона зміни цільового використання земель. Проте у сучасних умовах зміни цільового використання земель набувають значного поширення, що надає цьому інституту актуальності що до складу українських земель в цілому.

Правова охорона земель характеризується функціями; їй притаманні певні принципи; система відзначається єдністю правових та технічних норм. У методологічному аспекті правова охорона земель належить до високоорганізованих систем, які одночасно впорядковують, регулюють і охороняють земельні ресурси. Охорона земель раціоналізує соціальний порядок у царині земельних відносин, обумовлює потребу в його організації і підтриманні, посилює захист правових, соціальних цінностей можливістю захищати їх як предмет суб'єктивних прав і свобод людини. Як зазначає російський вчений Г. Мальцев, право і порядок пов'язані єдиносущим — де починається побудова порядку, там із хаотичного, невизначеного стану виникають організовані групи елементів, потрібні для підтримки закону структури, виявляються рит-

ми і чередування фаз розвитку будь-яких процесів, сприймається живий пульс права, рух ствердження порядку.

Методології правової охорони земель має два рівні складності. Перший рівень являє собою різну спрямованість складових, що утворюють її матрицю (структуру складових), другий — різнорідну природу інституцій, відповідальних за її реалізацію. Отже, потрібно вести мову про соціальну, інституціональну, історичну, соціально-психологічну обумовленість правової охорони земель. Правова охорона має підтримувати і необхідну мотивацію захисту соціально значущих інтересів, а виконання правових обов'язків, зокрема вимог охорони земель закономірно існує як похідна потреба в узгодженні конфліктних соціальних інтересів і в подальшому стає умовою порядку у сфері земельних правових відносин. Така охорона має покласти край хаосу у практиці реалізації земельної реформи; вона має протидіяти загрозам правового дефолту у цій сфері.

При цьому треба додержуватися найважливішого положення, що кореспондується з принципом правової безпеки: здійснення прав і свобод однієї людини не повинно порушувати права і свободи інших осіб. Не можна захищати право одного громадянина, якщо це тягне протиправне порушення прав інших громадян. Права конкретної особи не можуть бути вищими за права будь-якої спільноти, діяльність котрої не заборонена законом. Тому необхідно запобігати випадкам, коли особа, всупереч інтересам спільноти або інших осіб, звертаючись до державних органів, вирішує власні корисливі питання (наприклад одержання коштів, переваг за рахунок власних зв'язків в органах землеустроювання, підробку правовстановлюючих документів тощо).

Ідея охорони земель повинна доносити до масової свідомості аргументи порядку як сукупного суспільного інтересу, який підтримується і охороняється державою у часі, просторі та за колом правових адресатів. З методологічної точки зору термін «регулювати» «означає встановлювати межі, кордони, масштаби, поведінку людей, вносити в суспільні відносини стабільність, систему, порядок і тим самим спрямовувати їх у певному напрямку. Таку

якість мають саме норми права, завдяки яким «рівна міра, однаковий масштаб застосовуються до різних людей». Продовжуючи методологічне входження в проблему, зазначимо, що будь яке регулювання за складом правового інструментарію має організаційне, охоронне, і, власне, регулятивне призначення, оскільки не тільки організує, координує, а й забезпечує суб'єктів таких правових відносин. Заборони, дозволи, приписи, зобов'язання, обмеження у структурі механізму регулювання можуть мати не лише власне регулюючий характер, а й охоронний характер, адже вони забезпечені правомірним примусом.

Правовий інструментарій охорони земель межує з інструментарієм соціального регулювання, оскільки включає не тільки правові норми, а й суспільні правові ролі, в яких отримують відображення суспільні та приватні потреби, національні, професійні та особисті інтереси, економічні, політичні, соціальні фактори. Тому методологія вивчення правової охорони земель своїм предметом має питання системи охорони земель, функції системи правової охорони землі, питання принципів правової охорони земель, єдності правових і технічних вимог у складі норм охорони земель, відповідальності за земельні правопорушення, а також фінансування заходів з правової охорони земель

Питання системи охорони земель. Концептуальні положення про систему охорони землі належать до складних теоретичних питань. Визначення системи будь-якого явища – проблема суть теоретична як за своїм значенням, так і за визначенням. Адже у визначенні соціально правової системи, у тому числі системи правової охорони землі необхідно, на наш погляд, встановити об'єкт системи і її складові. Розкриття даних питань повинне базуватися на розумінні системи правової охорони землі, що охоплює регулювання, власне економічний оборот земельних ресурсів. При цьому саме інтегрований підхід до визначення системи правової охорони землі допомагає встановити оптимальні властивості такої системи, що містить реальний, а не абстрактний прояв права.

Використання інтегрованого підходу, в процесі якого була проаналізована значна частина національного законодавства (зо-

крема, 5 кодексів, 35 законів, проекти ряду законодавчих актів, підзаконні акти, виводи Європейської комісії відносно законів України і так далі), а також узагальнена правозастосовна практика, в цілому надали можливість визначити складові елементи системи охорони землі в Україні.

На наш погляд, важливою законодавчою реалією стали закони України «Про державний контроль за використанням і охороною землі» і «О охороні землі», прийняті 19 червня 2003 року. У останньому дається поняття охорони землі як системи «правові, організаційних, економічних, технологічних і інших заходів, направлених на раціональне використання землі, запобігання необґрунтованому виключенню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунту, підвищення продуктивності землі лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного і історико-культурного призначення». Дане визначення не може відповідати потребам сучасної реалізації земельної політики держави в цій сфері. Воно є більш технократичним, ніж правовим. Невдале з юридичної точки зору формулювання цього визначення не потребує особливого коментування. Адже вважати системою перераховані різноманітні заходи, що мають бути спрямованими на явно не зв'язані між собою цілі не є продуктивним ані з правового, ані з логічного аспектів. Приоритетним у цьому зв'язку потрібно, на нашу думку, вважати питання режиму використання земель (хоча з 9 категорій земель у зазначеному визначенні зазначається лише 4 категорії) та запобігання вилучення земель сільськогосподарського призначення. Інакше кажучи, йдеться про зміну цільового використання земель, що стало предметом пропозицій до введення законодавчих новел запропонованих на сесії верховної Ради України. Зокрема пропонувалося, як відомо, встановлення кримінальної відповідальності за протиправну зміну цільового використання земель, яка може призвести або призвела до спричинення

значної шкоди земельним ресурсам. Проте дана законодавча пропозиція, на жаль, не набула підтримки у ВРУ.

В законі не розкриваються такі важливі питання як питання земельно-правової відповідальності, суб'єктного складу охорони землі, процедурні аспекти накладення стягнень. Не кажучи про деформацію системи охорони землі, яка неминуче виникає при впровадженні ринку землі, при відміні або продовженні мораторію на продаж землі, про інституційне значення охорони землі. Зокрема, за нашими спостереженням, сьогодні в приватній власності знаходиться значна кількість (близько 84 відсотків) ріллі і садів і трохи більше третини природних кормових угідь. Функціонування системи приватної власності на землю без інституційної підтримки, фінансування веде до її «здрібнення», ослаблення охорони земель.

На наш погляд, система правової охорони землі має представляти міжгалузеву інтегровану сукупність норм конституційного, адміністративного, земельного, кримінального і цивільного законодавства, яка утворює цілісний механізм правової охорони і забезпечення функціонування землі, захисту окремих об'єктів землекористування, визначає правові вимоги до суб'єктів земельних правових відносин. Отже, питання про систему державного забезпечення охорони землі повинне включати, у тому числі, і визначення функції системи правової охорони землі. Дані функції покликани служити принципам верховенства права, законності, інтегрованої відповідальності держави і інших суб'єктів земельних правовідносин. При цьому система правової охорони землі повинна будуватися на презумпції винності держави як суб'єкта публічної відповідальності за стан, використання і охорону землі.

Питання системи правової охорони землі України має, на нашу думку, декілька важливих аспектів. По-перше, політичний – він полягає в тому, що згідно статті 13 Конституції України земля зафіксована як об'єкт права власності українського народу. При цьому слід звернути увагу, що приватна власність на землю була впроваджена Законом України «Про форми власності на землю» ще 30 січня 1992 року. У Земельному кодексі України, прийнято-

му 25 жовтня 2001 року, в перелік суб'єктів земельних стосунків були включені громадяни, юридичні особи, органи місцевої самоврядування і органи державної влади.

Законодавцем створена певна передумова для функціонування системи охорони землі, яка може бути реалізована за умови консолідації зусиль виконавчої і законодавчої галузей влади і буде направлена на забезпечення ефективного землекористування.

По-друге, має місце і певний економічний аспект, якій полягає в забезпеченні розвитку охорони земельних відносин, власне, в завершенні їх реформування з метою створення економічних умов для стимулювання довгострокової реалізації продуктивності землі, оптимізації виробництва сільськогосподарської продукції. Збільшення обертання землі в загальному складі ринку продуктивної праці вимагає підвищення відповідальності виробників за наслідки їх роботи, веде до консолідації земельної площі, збільшення продуктивної площі, підвищення врожайності, зміни відношення суб'єктів підприємницької діяльності, до питання родючості ґрунту.

По-третє, важливим є соціальний аспект охорони землі тобто хто саме живе на землі, хто її обробляє, а також хто отримує від цієї діяльності дохід і хто повинен її захищати і мати підтримку для забезпечення умов збереження землі. В той же час публічний аудит охорони земель жодного разу не проводився хоча органи землевпорядкування постійно фіксують незадовільні результати державного управління у сфері охорони і використання землі.

Функції системи правової охорони землі охоплює декілька напрямів (наглядове, охоронне, стимулююче, регулююче) впливу цієї системи на земельні правовідносини. В першу чергу вони направлені на забезпечення належного стану земельних ресурсів. Саме земельні ресурси виступають об'єктами цих стосунків. При цьому слід зазначити, що дослідження проблеми об'єкту правовідносин активно досліджується вченими як у галузі загальної теорії держави і права, так і в окремих галузях юридичної науки. В той же час на сьогоднішній день залишаються недослідженими питання про земельні ресурси як об'єкт правової охорони, що

породжує безліч нюансів практичного і наукового характеру. Відсутність чітких, науково визначених і обґрунтованих критеріїв визначення земельних ресурсів як об'єкту відповідних відносин призводить до зниження ефективності правових заходів охорони таких ресурсів. Тому, на наш погляд, необхідно виділити в системі охорони землі єдиний міжгалузевий інститут, якій має включати охоронні, захисні і регулюючі відносини. Така інтеграція представляється оптимальною.

До складу системи правової охорони землі входить важлива екологічна складова – екологічна безпека держави. У контексті досліджуваного питання привертає увагу техногенна перевантаженість території України, що призводить до зростання ризику виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, надмірного використання мінерально-сировинних природних ресурсів і тому подібне. Непереборними є негативні соціально-екологічні наслідки Чорнобильської катастрофи, неконтрольоване ввезення до України екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, які є збудниками хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і мікроорганізмів. Вчені-екологи і аналітики констатують застарілість і недостатню ефективність комплексів утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів, погіршення стану довкілля в країні, про що наголошується в аналітичних матеріалах Інформаційно-аналітичного центру Міністерства охорони природного довкілля. Тому вважаємо, що в загальний механізм використання землі в комплексі має бути включений спеціальний охоронний механізм, направлений на збереження її стану, складу і функціональної приналежності об'єктів земельного фонду держави.

1. *Андрейцев В.І. Земельно-правові норми і земельно-правові відносини / В.І. Андрейцев // Земельне право: підруч. для студ. юрид. спеціальностей вищих навч. закладів / за ред. В.І. Семчика і П.Ф. Кулиничка. — К.: Ін Юре, 2001. — 424с.*
2. *Гавриш С. Земля чекає захисту / С. Гавриш, М. Зубець, Л. Новаковський // Голос України. — 2003. — 15 травня.*

3. Гуревський В.К. *Правове регулювання використання земельних ресурсів* / В.К. Гуревський // *Природноресурсове право України: навч. посіб.* / за ред. І.І. Каракаша. — К. : Істина, 2005. — 376 с.
4. Закон України «Про оренду землі» від 6 жовтня 1998 р. № 161-ХІV (із змінами) // *Голос України*. — 1998. — 23 жовт.
5. *Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III (із змінами)* // *Голос України*. — 2001. — № 217.
6. Каракаш І.І. *Право власності на землю. Суб'єкти права власності на землю* / І.І. Каракаш // *Земельне право України: підруч.* / за ред. О.О. Погрібною, І.І. Каракаша. — К., 2003. — 448 с.
7. Кобецька Н.Р. *Екологічні права громадян України: Дисертація ... канд. юрид. наук: 12.00.06* / Н.Р. Кобецька // *Львівський держ. ун-т імені Івана Франка*. — К., 1998. — 196 с.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141 (із змінами, внесеними згідно із Законом № 2952-VI від 01.02.2011 р., ВВР, 2011, № 10, ст. 68).
9. Костицький В. *Екологічна функція держави та еколого-правовий механізм охорони довкілля* / В. Костицький // *Право України*. — 2004. — № 1. — С. 144—149.

Вівчаренко О.А. Методологія дослідження правової охорони земель

В статті аналізуються, характеризуються функції, принципи, система, єдність правових та технічних норм, проблеми фінансування заходів з правової охорони земель.

Ключові слова: методологія правової охорони земель, правовий інструментарій охорони земель, система охорони земель, суб'єкти охорони земель, фінансування заходів охорони земель.

Вівчаренко О.А. Методология исследования правовой охраны земель.

В статье анализируются, характеризуются функции, принципы, система, единство правовых и технических норм, проблемы финансирования мероприятий по правовой охране земель.

Ключевые слова: методология правовой охраны земель, правовой инструментарий охраны земель, система охраны земель, субъекты охраны земель, финансирование мероприятий охраны земель.

Vivcharenko O.A. Research Methodology legal protection of land.

Functions, principles, system, unity of the legal and technical regulations, problems of funding for the legal protection of land are analyzed and characterized in the article.

Key words: methodology of legal protection of land, the legal instruments of land protection, land protection system, the subjects of land protection, funding for land protection.

СИСТЕМА ДОКУМЕНТІВ ДОЗВІЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

УДК 346.7/349.6:504.062.2

Постановка проблеми. Законодавець, з метою забезпечення ефективності правового регулювання певного виду відносин, використовує різного характеру механізми, застосування яких дозволяє оптимально врегулювати ці відносини та досягти цілей правового регулювання. Серед таких традиційних механізмів, в контексті дії адміністративного методу регулювання екологічних і, зокрема, природоресурсних відносин, можна виділити дозвільний механізм виникнення і здійснення спеціального використання природних ресурсів.

Порядок видачі дозволів на спеціальне природокористування тривалий час був врегульований виключно природоресурсними кодексами і законами. З прийняттям Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [1], який визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності, дозвільні механізми в природокористуванні отримали подвійну (а то й потрійну, включаючи адміністративно-правове регулювання) «прописку». Даний Закон та прийняті на його основі інші нормативно-правові акти визначили загальні вимоги до видачі документів дозвільного характеру і потягли за собою тривалий процес узгодження норм природоресурсного законодавства з вимогами вищеназваних актів. Одночасно, така уніфікація, яка мала на меті забезпечення єдності підходів до дозвільних процедур, їх спрощення, не досягла до кінця своїх результатів. Позитивним, безумовно, став перехід до видачі дозвільних документів за принципом «єдиного вікна», однак, в кінцевому результаті, сама кількість, підстави видачі дозвільних документів не зазнали суттєвих змін.

Теоретичні дослідження та публікації, що стосуються аналізу дозвільних процедур в природокористуванні, представлені різни-