



Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Юридичний факультет
Кафедра земельного та аграрного права
Кафедра екологічного права



РОЗВИТОК НАУК ЗЕМЕЛЬНОГО, АГРАРНОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО ТА ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА

**ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ
КРУГЛОГО СТОЛУ
19 жовтня 2012 року**

Київ – 2012

Редакційна колегія:

Балюк Г.І., д.ю.н., проф., член-кореспондент НАПрН України

Краснова М.В., д.ю.н., проф.;

Мірошниченко А.М., д.ю.н., проф.;

Носік В.В., д.ю.н., проф., член-кореспондент НАПрН України

Матеріали, надіслані на круглий стіл, розглянуті редакційною колегією.

Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права

[Електронний ресурс] : Збірник наукових праць Круглого столу (19 жовтня 2012 р.) / за ред. Г.І. Балюк, М.В. Краснової, А.М. Мірошниченка, В.В. Носіка. – 2012. – Режим доступу:

<http://law.univ.kiev.ua/science.html>

Видання містить матеріали Круглого столу, проведеного за ініціативи кафедр екологічного права і земельного та аграрного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка та за підтримки Міжнародного правового центру «Euron» 19 жовтня 2012 р. В наукових повідомленнях висвітлені теоретичні основи та проблеми наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права.

Матеріали Круглого столу будуть корисними для науковців, представників органів державної влади та місцевого самоврядування, громадськості, студентів юридичних та інших навчальних закладів, всім небайдужим до проблем законотворення та удосконалення чинного земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права в Україні.

ПЕРЕДМОВА

В умовах розбудови молодшої української держави відбувається пошук найбільш оптимальних шляхів становлення вітчизняної правової системи, що не в останню чергу забезпечується силами представників різних галузей правової науки. Зокрема, протягом останніх років в центрі особливої уваги фахівців знаходиться розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права.

Тісний взаємозв'язок наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права потребує осмислення питання про їх співвідношення та взаємодію. Останнє видається важливим як в частині предмета, об'єктів, методів, так і принципів, за допомогою яких вказані науки виокремились і розвиваються.

Варто відмітити, що створення та розвиток кожної із зазначених галузей фахових знань базується на вже наявних ґрунтовних напрацюваннях багатьох вчених, завдяки яким відбувалося утвердження таких галузей наукового знання. Разом із цим, реалії часу диктують нові вимоги у сфері правових досліджень. Для сучасної науки вже недостатньо утвердити систему знань та прийомів роботи з ними – необхідне постійне вдосконалення й пошук нових підходів до дослідження як відомих правових явищ, так і впровадження новаційних правових конструкцій.

Зокрема, потреба в екологізації багатьох галузей промисловості потребує розробки нових методичних та методологічних підходів до розвитку науки екологічного права, спрямованої на формування підходів до законодавчого забезпечення здійснення екологічно безпечного, сталого розвитку України. Проведення земельної реформи та реформаційних заходів у аграрному секторі економіки країни вимагає підвищення ефективності системи підготовки фахівців, а відтак - опрацювання вказаними науками нових законодавчих моделей та вдосконалення вже запроваджених заходів тощо.

У даному збірнику подано останні напрацювання вчених та практиків, які працюють у напрямках розвитку наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права. Вказані доробки є результатом кропіткої праці фахівців. Особливо слід відмітити той факт, що наведені дослідження відбивають позиції представників різних наукових шкіл. Крім цього, результати наукових пошуків, що відображають теоретичні підходи до вирішення наявних складних питань наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права, поєднуються із дослідженнями, виконаними через призму практики застосування чинного законодавства.

Відтак, маємо надію, що вказаний підхід дозволить всебічно і комплексно підійти до розв'язання нагальних питань правової науки.

Ми переконані, що запропоновані до уваги читача доробки, стануть важливим підґрунтям подальшого вдосконалення категоріального апарату, теоретичної бази та загалом сприятимуть розвитку методології наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права. Сподіваємося, що прочитання запропонованих робіт надихне читача на подальші кроки у даному напрямку.

Розділ І
РОЗВИТОК НАУК ЕКОЛОГІЧНОГО
ПІА ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА

СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ
НАУКИ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

Анісімова Г.В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри екологічного права,
Національний університет «Юридична академія
України імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

1. Наявні наукові доктрини, що ґрунтуються на засадах чинного екологічного законодавства, різноманітних концепціях наукових шкіл у галузі екологічного права, безумовно, не повинні перешкоджати розвитку науки, навчальної дисципліни в зазначеній царині. Але й донині не досягнуто порозуміння щодо предмета, об'єктів еколого-правового регулювання, місця екологічного права в загальній правовій системі, перспектив подальшої кодифікації екологічного законодавства, розвитку цієї правової галузі, паспорту спеціальності 12.00.06 тощо.

2. Сталий соціально-економічний розвиток України є можливим лише за належного функціонування її господарського комплексу, коли одночасно задовольняються зростаючі матеріальні й духовні потреби населення, забезпечується раціональне й екологічно безпечне господарювання й високоефективне і збалансоване використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини, збереження й відтворення навколишнього природного середовища і природно-ресурсного потенціалу суспільного виробництва. Для досягнення цього необхідно зробити певний прорив у науці екологічного права. Паспорт спеціальності 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право – повинен відповідати потребам часу, враховувати реалії сьогодення, ходу і стан юридичних і суміжних з ними наук. Звичайно, даний документ вимагає

новаторських доповнень і змін, а зробити його оптимальним, що необхідно як з погляду майбуття екологічної науки, так і підготовки висококваліфікованих фахівців і продуктивної діяльності спеціалізованих вчених рад, – нагальне завдання перш за все працівників вищої школи. Потребує вдосконалення сама «формула спеціальності», яка має включати галузі юридичної науки, що досліджують суспільні та правові тенденції, явища й відносини, виникаючі при (а) формуванні державної екологічної політики, (б) забезпеченні екологічної безпеки й підтриманні екологічної рівноваги на території України, (в) реалізації відповідними суб'єктами прав на землю та інші природні ресурси, (г) раціональному й ефективному використанні й охороні природних ресурсів у сільськогосподарському виробництві та в інших видах діяльності, а також у сферах запобігання негативному впливу людської діяльності на стан клімату, (д) забезпеченні права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля, на участь в аграрному ринку й на розвиток інвестиційних та інноваційних відносин в аграрній, соціальній сферах, (е) запровадженні різних форм господарювання в сільському господарстві, (є) державній підтримці села, а також (ж) вирішенні наукознавцями нагальних проблем наук, що входять до цієї спеціальності.

3. Особливу увагу необхідно привернути визначенню напрямків наукових досліджень. Пропонується ввести нову галузь юридичних знань – "енергетичне право", яке на даний час активно розвивається й регламентує суспільні відносини, що складаються у процесі господарської, інвестиційної й регулятивної діяльності суб'єктів підприємництва, пов'язаної з розвідкою, видобутком, виробництвом, переробкою, зберіганням, транспортуванням, розподілом, торгівлею і споживанням енергетичних ресурсів. Слід пам'ятати, що першопричинами екологічних проблем України є: (а) успадкована структура економіки з переважаючою часткою ресурсо- та енергоємних галузей, негативний вплив якої посилено переходом до ринкових умов господарювання; (б) зношеність основних фондів промислової і транспортної

інфраструктури; (в) існуюча система державного управління в царині охорони довкілля, регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій; (г) недостатнє розуміння суспільством пріоритетів збереження навколишнього природного середовища й переваг його сталого розвитку; (д) недотримання природоохоронного законодавства та ін. За паспортом спеціальності недоречно висвітлювати проблеми енергетичного права в галузі природоресурсного права, а більш доречніше їх віднести до досліджень з екологічного права. Оскільки ці проблеми пов'язані не тільки з експлуатацією корисних властивостей різноманітних природних ресурсів, а поряд з їх використанням обов'язково стоять питання забезпечення вимог екологічної безпеки, охорона, захист і відтворення об'єктів саме екологічного права. При цьому на перший план повинно виступати забезпечення права громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля.

4. Саме через поняття "енергетичні ресурси" визначає енергетичне право австралійський правознавець А. Бредбрук, характеризує його як "розподіл прав і обов'язків, що ставляться до розробки й використання будь-яких енергетичних ресурсів, між приватними особами, між приватними особами й урядом, між урядами й між державами"¹. Цілком очевидно, що сам теоретичний підхід до визначення сукупності норм як "розподілу прав і обов'язків, що ставляться до чого-небудь", вельми далекий від вітчизняній правовій доктрині, проте згадування енергетичних ресурсів як ключовий елемент є, безумовно, важливим і значимим. Відповідь на запитання: «Що ж становлять собою енергетичні ресурси?» – дається австралійським ученим шляхом прямого переліку первинних і вторинних джерел енергії, причому як вичерпних, так і невичерпних. Цей список охоплює: нафту, природний газ, вугілля, уран, сонячну енергію, енергію вітру, хвиль, припливів і відливів, гідроенергетику, біомасу, водневе паливо, геотермальну енергію й електроенергію. Деякі з

¹ Bradbrook A. Energy Law as an Academic Discipline // Journal of Energy & Natural Resources Law. – 1996. – Vol. – 14. – P. 194.

зазначених джерел відносяться й до об'єктів еколого-правового регулювання. Цікаво відзначити, що науковець відносить до енергетичних ресурсів також енергозбереження.

5. Можна погодитися з тим, що енергетичне право включає елементи різних галузей права й різноманітні механізми правового регулювання. Як комплекс правових норм це право об'єднує інститути й норми таких галузей права, як адміністративне, цивільне, екологічне й податкове, а також окремі приписи конституційного й кримінального права. Крім того, до складу енергетичного права включаються деякі положення міжнародно-правових актів, тобто норми окремої системи – міжнародного права. Подібні сукупності правових норм теж іменуються комплексними утвореннями в системі законодавства, а тому енергетичне право можна розглядати як комплексну галузь. Модернізація спеціальності дозволить належним чином ставити й вирішувати питання розвитку й функціонування правового забезпечення всього енергетичного комплексу країни, сприяти активному втіленню в життя невиснажливого господарювання й «екологічно дружніх технологій», додержання вимог екологічної безпеки.

6. Хоча українське законодавство і ґрунтується на пріоритеті прав, свобод та інтересів людини і громадянина, механізм їх реалізації, захисту й забезпечення треба вдосконалювати шляхом подальшої систематизації екологічного законодавства з урахування природно-правової доктрини цих прав, принципово нової національної державної політики, верховенства права тощо. Суттєві положення цієї доктрини мають бути враховані при визначенні загальних засад права власності на природні ресурси, права природокористування, забезпечення вимог екологічної безпеки та інших сфер екологічних правовідносин, що потребують удосконалення правового механізму їх охорони, захисту й реалізації тощо.

Викладене дає підстави зробити висновок, що в науці спостерігаються активні пошуки оптимального розуміння сутності екологічного права, його місця у правовій системі та співвідношення галузей права й законодавства.

***ЕКОЛОГО-ПРАВОВА НАУКА – НЕ ПЕРИФЕРІЯ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, А ЇЇ ПЕРЕДОВА***

Балюк Г.І.,
доктор юридичних наук,
професор кафедри екологічного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
член-кореспондент НАПрН України,
м. Київ

Про це говорять давно. Що Україна, на жаль, дедалі більше відстає в науковому поступі. Що молоді вчені, ледь захистивши дисертації, здебільшого тікають за кордон у пошуках самореалізації та кращого заробітку. Але нечасто ці розмови трансформуються в дії, спрямовані на те, аби переломити небезпечну тенденцію: з 1997 року за обсягами наукової продукції Україна впала з 27 на 44 місце, за рейтингом бази даних Scopus, та досі мало інтегрована у світовий науковий простір¹.

Україна сьогодні, як стверджує Володимир Семиноженко, не є науковою державою світового значення. Це стосується, на нашу думку, і еколого-правової науки. Причин багато, як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру: від нестачі фінансування до нестачі банальних навичок комунікації і самореалізації. Одна із них – фінансування наукових досліджень.

Дискусії про те, чи варто фінансувати науку в бідній країні, коли грошей не вистачає на найнеобхідніше, тривають понад 20 років. Майже стільки ж виповнилося крилатій фразі 42-го президента США Білла Клінтона: «Америка

¹ Моїсеєва Т. Ми обстоюємо новий концепт розвитку та нову термінологію – «наукова сфера» // Урядовий кур'єр, 9 червня 2012 р. – С. 20.

має хороші університети не тому, що багата. Америка багата тому, що має хороші університети». В Україні, як відомо, звикли фінансувати науку за залишковим принципом. Це тому, що ми небагата країна. Або тому ми й небагата країна?

Отже, зважаючи на наведене вище, тема розмови, запропонована для обговорення учасникам круглого столу «Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права України» є надзвичайно актуальною. Адже еколого-правова наука є невід’ємною складовою вітчизняної науки. Який її стан сьогодні, які її перспективи і найважливіші напрямки розвитку завтра?

На превеликий жаль, на нашу думку, представники еколого-правової науки схожі в сучасних умовах на одного відомого персонажа – Дон Кіхота. Відомо, що декому цей книжковий герой видається божевільним, а хтось не визнає і не терпить його настільки, що навіть ладен перевтілитися на якийсь час у вітряк аби побити його дерев’яними крилами. Відомо, що Ідальго штурмував не млини, а повзучий прагматизм.

Дозволимо висловити свою позицію, що вітчизняній еколого-правовій науці доводиться долати той самий шлях – боротьби з прагматизмом, із загрозами повноцінному і комфортному буттю на Землі. Сьогодні спеціалісти до забруднених зараховують 70% території держави, господарська і побутова діяльність спричинила порушення екологічної рівноваги довкілля. І яким би високим не був сьогодні рівень еколого-правових досліджень наявних проблем, здолати ситуацію, яка склалася, за допомогою наукових напрацювань – пропозицій, рекомендацій тощо у цій сфері відомих вчених, навіть цілих наукових закладів не вдається.

На щастя, є речі, на які людина не може вплинути. Звучить дивно, але природа змушена вдаватися до регулювання затехнократизованих дій людини, щоб нагадати: інколи не соромно просити милості у природи.

Часто можна почути, що всі екологічні біди від браку коштів. Так, є проблема. Але загострюється вона хижачьким ставленням до природи. Держава

мало цьому протидіє. Хоча не можна сказати, що влада лише пасивно спостерігає за тим, що відбувається в сфері природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. За останні роки було прийнято майже 230 екологічних програм². Однак, видається, мало хто наважиться дати позитивну оцінку їх реалізації в житті.

В чому причина такого стану речей? Звичайно, знову повторимося: їх безліч. Однак можливо в тому і наша вина – представників еколого-правової науки? Можливо недостатньо проявляємо свою громадянську позицію, б'ємо на сполох, щоб змінити ситуацію на краще? Чи не схожі ми чимось на човни, які лише злегка погойдуючись, перебувають суспільні вітри і шторми в тихій, вкритій ряскою стоячій воді, тішачи своє его оманливою причетністю до вирішення надзвичайно важливих суспільних проблем, в той час, коли у еколого-правовій сфері переважають, як правило, культ грошей, бариш, облуда... І що спільний наш портрет колись напишуть на доволі примітивному тлі: три маленькі коричневі мавпочки із закритими очима, вухами, вустами – не чули, не бачили, мовчали! Звертаючись до совісті суспільства, держави, ми забуваємо, що совістю наділена лише людина: її не можна вимагати від народу, від держави. Така ситуація змушує звернути увагу на майбутні наукові кадри, які готуються сьогодні в студентській аудиторії. Однак багаторічний досвід викладача дає підстави висловити думку про те, що наша нинішня вища школа стає схожою на середню. Це стосується і масовості, і рівня підготовки³, і рівня накопичених знань у тих, хто сьогодні перебуває на студентській лаві. Науковці нині говорять про ймовірність нового розшарування людства, коли з'явиться, умовно кажучи, прірва між тими, хто мало знає і тими, хто знає багато.

Виникає стратегічне запитання: з якого боку цього провалля хочуть бачити себе юристи еколого-правової спеціалізації? Адже проблема освітнього процесу належить до першочергових у національній безпеці.

² Петрушенко М. Чиї руки в суспільній коморі // Урядовий кур'єр, 26 листопада 2012 р. – С. 3.

³ Литвин В. Позиція, місце та роль учителя визначать майбутнє України // Голос України, 31 серпня 2012 р. – С. 2-3.

Викликає ряд питань і робота по підготовці магістрів. Не секрет, що дехто із них наукою ніколи займатися не буде, однак прагне отримати диплом юриста із повною вищою освітою. Проблема ця може бути розв'язана, як неодноразово зазначалося, єдиним чином: бакалавр має стати повною вищою освітою, як у світі.

Сучасні екологічні проблеми і пошуки шляхів їх вирішення, на нашу думку, є передумовами запровадження нової моделі освітньої системи ХХІ століття. Така система покликана поєднати в собі все позитивне з минулого і сучасного, а також повинна бути орієнтована на формування якісно нової людини – людини екологічної, оскільки витoki екологічних проблем, слід шукати, перш за все, в самій людині, в особливостях її «людських якостей». Отже, цілком очевидно, що для вирішення екологічних проблем необхідно змінити саму людину, її свідомість, культуру, світогляд тощо. Вирішальну роль в цій трансформації покликана відіграти саме еволюція свідомості, якої можна досягти, зокрема шляхом екологізації свідомості особистості.

Осмислення суті і ролі освіти в процесі екологізації свідомості як особистості, так і суспільства в цілому, переходу суспільства до сталого розвитку дає підстави зробити наступні методологічні і соціальні висновки: яка система освіти, таке суспільство і держава, і навпаки, яка держава, така і освіта. Це означає, що зміни в екологічній сфері, перехід до сталого розвитку суспільства повинен здійснюватися через сталу освіту.

В світлі концепції сталого розвитку ідеалом освітніх систем має стати формування особистості, яка готова будувати свої відносини з навколишнім середовищем на основі розуміння його цілісності та архіважливості для існування самої людини. Такі якості особистості можуть бути закладені через освітні системи. І в даному разі необхідно об'єднати зусилля практично всіх наук: філософії, соціології, політології і, безумовно, правової, в тому числі, еколого-правової науки.

І все-таки попри очевидні труднощі, українська еколого-правова наука

залишається на передовому краї за низкою напрямків. Щоб не втрачати ці позиції представники еколого-правової науки, підтримуючи прагнення держави до вирішення екологічних проблем могли б підтримати та виступити ініціаторами реалізації проектів, цікавих для всієї спільноти. Зокрема, Україна, прагнучи вийти з економічної, соціальної та екологічної кризи, розуміючи всю складність такого завдання, могла б, на нашу думку, запропонувати світовій громадськості з метою вирішення глобальних екологічних проблем створення міжнародної «екологічної столиці»⁴. Для обґрунтування такої пропозиції можна, наприклад, як пропонують фахівці, звернутися до наявного міжнародного досвіду. Зокрема, відомо, що Фінляндія створила собі столицю прав людини і Гельсінгської угоди, а Нідерланди – столицю світового правосуддя і Гаазького суду. Як бачимо, в глобальному співтоваристві столицями стали не географічні населені пункти, які отримали адміністративні повноваження, а нації, які звалили на себе соціальний тягар виконання певних функцій з організації чи координації життя глобального простору. Згідно з відомим в управлінні принципом – владу не дають, а беруть.

Функціональна екологічна столиця може бути визначена як територіальне утворення, на якому формується людський потенціал та необхідна інфраструктура для управління (координації) зусиль соціального співтовариства по здійсненню певної суспільно витребуваної функції, в даному випадку – екологічної функції.

Офіційною метою формування функціональної екологічної столиці в певній географічній точці (тобто, в Україні), можна вважати координацію зусиль і дій окремих соціальних структур та груп по виконанню екологічної функції, яка пов'язана із забезпеченням сталого розвитку. Неформальною (а, можливо, і головною) метою створення такої столиці може стати залучення в дану точку простору капіталу. Для цього існують прямі і опосередковані передумови. Прямі обумовлені тим, що ресурси тут будуть концентруватися під

⁴Мельник А.Г. «NEW-ВАСЮКИ» глобального масштаба: екологическое эссе. – Сумы: ИТД «Университетская книга», 2004. – 56 с.

вирішення тих чи інших завдань, пов'язаних із здійсненням вказаної функції. Опосередковані передумови складаються завдяки підвищенню динаміки ходу соціальних процесів на даній території. Приплив відвідувачів (як ділових, так і стихійних) створить умови для розвитку сфери послуг, інфраструктури, фінансового бізнесу і т.п. Приплив же капіталів змусить формувати адекватну фінансову мережу органів по обслуговуванню та перекачуванню відповідних засобів.

Слід погодитись з тим, що умовою і неминучим етапом формування функціональної екологічної столиці саме в Україні є «розкрутка», по-перше, суспільної необхідності даних соціальних функцій, по-друге, «бренду» (іміджу) даної території.

Україна має безумовне право стати екологічною столицею світу, хоча б на тій підставі, що майже 30 років тому назад вона ці права вистраждала, приборкавши першу глобальну катастрофу планетарного масштабу – Чорнобильську катастрофу.

Минуле некероване – і відвернути Чорнобильську катастрофу уже нікому не під силу. Однак, Україна має всі можливості з максимальною користю для себе використати інформаційний багаж Чорнобиля, який зробив Україну за один день відомою без перебільшення у всьому світі, створив їй (висловлюючись професійною мовою PR-мейкерів) 100 відсотковий маркетинговий бренд.

Поняття «екологічна столиця» – надзвичайно складне і серйозне. І відповідь на нього може бути дана лише завдяки зусиллям фахівців багатьох наук і практик. Проте, в основу його вирішення має бути покладено, перш за все, такий чинник, як воля держави, а точніше вищого керівництва держави, зокрема в особі Президента України, який міг би, на нашу думку, виступити з такою ініціативою, на одному з міжнародних самітів.

Найважливіші функції, координацію яких могла б взяти на себе майбутня екологічна столиця, – це організаційні, правові, наукова та освітянська,

економічні тощо. Схематично вони можуть бути представлені наступним чином:

1) організаційні: на сьогодні два офіси ЮНЕП (Комісії з охорони навколишнього середовища ООН) розквартировані в Найробі, Кенія (Всесвітній офіс) та Женеві (Європейський офіс). Україна могла б запропонувати сформувати на її території, скажімо, Раду з науки та освіти у галузі екології;

2) правові: відомо, що прецедент Україна уже створила, успішно провівши в м. Києві (травень 2003 р.) екологічний саміт, на якому було підписано ряд угод у сфері охорони навколишнього природного середовища;

3) наукова і освітня: координація зазначених функцій передбачає організацію та проведення наукових конференцій; створення умов для роботи постійних і тимчасових комісій і комітетів (рад); ініціювання окремих програм в галузі освіти; лідерство по підготовці навчальної літератури, а також рекомендацій і стандартів по їх підготовці, тощо;

4) економічні: передбачають певне лідерство в екологізації економічної (виробничої) сфери, і могли б набути форму спеціалізації економіки на створення та реалізацію товарів екологічного призначення. Останнє надзвичайно актуальне для всього світового співтовариства.

ЩОДО СПЕЦІАЛЬНОГО РЕЖИМУ ЕКОЛОГІЧНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА

Бобкова А.Г.,
доктор юридичних наук, професор,
Донецького національного університету,
член-кореспондент НАПрН України,
м. Донецьк

Необхідність прискорення реалізації визнаного на міжнародному рівні на сприйнятого нашою державою принципу сталого розвитку сьогодні визнається в нашій країні більшістю науковцями, представниками влади та суспільства в цілому. Важливим кроком у цьому напрямі можна вважати прийняття Закону

України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (далі – Стратегія) від 21 грудня 2010 р., в якому ще раз підтверджено, що сталий соціально-економічний розвиток будь-якої країни означає таке функціонування її господарського комплексу, коли одночасно задовольняються зростаючі матеріальні і духовні потреби населення, забезпечується раціональне та екологічно безпечне господарювання і високоефективне збалансоване використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу суспільного виробництва. Особливо актуальна ця теза для України, бо особливих зрушень, за твердженням багатьох фахівців, у цьому напрямі за останні роки фактично не зроблено.

Одним із перспективних шляхів вирішення як екологічних, так і економічних проблем щодо забезпечення безпечної життєдіяльності людини є розвиток екологічного підприємництва. З урахуванням цього першочерговим завданням юридичної науки має бути розроблення належного правового забезпечення такого підприємництва, оскільки відповідно до Стратегії законодавство має сприяти гнучкому застосуванню відповідних економічних інструментів для стимулювання впровадження інноваційних екологічних технологій, розв'язанню екологічних проблем.

На законодавчому рівні визначення екологічного підприємництва наразі відсутнє, тому надалі за основу буде взято визначення такого підприємництва, що дається у науковій літературі, а саме - це види інноваційної діяльності суб'єктів господарювання з виробництва продукції, виконання робіт і надання послуг спеціального (природоохоронного) призначення, спрямовані на забезпечення екологічної безпеки, раціональне використання природних ресурсів, підвищення рівня охорони навколишнього середовища з метою отримання прибутку.

З аналізу стану організації та здійснення екологічного підприємництва та

його визначення слідує, що таке підприємництво є тією сферою, де існують проблеми, які не можуть вирішитися самі по собі в найближчому майбутньому, тоді як їх вирішення вкрай необхідне для створення безпечних умов життєдіяльності людини та підтримки соціальної стабільності у суспільстві. Наведене вказує на необхідність більш ретельної уваги держави та законодавця до розвитку цього підприємництва, бо сьогодні в Україні відсутні навіть загальні засади правового режиму такого підприємництва.

Питаннями спеціального правового режиму господарювання чи природокористування займаються науковці, як науки господарського (О.М. Вінник, О.Р. Зельдіна, В.К. Мамутов, О.В. Шаповалова та ін.), так і екологічного, земельного права (Г.І. Балюк, І.Г. Булах, О.В. Донець, А.Й. Голованюк, В.М. Комарницький, М.В. Краснова, О.М. Ониськів, Ю.С. Петлюк та ін.). Разом з тим розроблення правових засад спеціального правового режиму екологічного підприємництва потребує комплексного підходу із використанням як здобутків господарського, так екологічного права, що залишається нереалізованим дотепер.

Вищенаведене вказує на актуальність дослідження заявленої теми, метою якого є обґрунтування загальних засад спеціального правового режиму екологічного підприємництва.

Спеціальний режим господарювання в окремих галузях може встановлюватись законом у разі необхідності стабілізації або прискореного розвитку таких галузей народного господарства за поданням Кабінету Міністрів України. Екологічне підприємництво є саме такою галуззю народного господарства, де зволікання з прискореним розвитком та відсутність стабілізації суттєво впливають на реалізацію більшості соціально-економічних конституційних прав людини.

Із аналізу наукової літератури щодо спеціального правового режиму господарювання можна вивести наступні риси такого режиму: встановлення для досягнення державою конкретної мети; прийняття та застосування

спеціального законодавства щодо певного виду спеціального режиму господарювання, яке має пріоритет відносно загального законодавства; використання різних правових засобів (встановлення обмежень, надання різного роду заохочень, застосування у сукупності обмежень і заохочень); забезпечення правом балансу публічних і приватних інтересів на певній території або в окремій галузі економіки.

Аналіз змісту зазначених рис спеціального правового режиму господарювання та виявлення особливостей їх прояву щодо екологічного підприємництва дозволить конкретизувати як визначення такого режиму, так і його складові.

При встановленні спеціального правового режиму екологічного підприємництва конкретною метою держави є вирішення екологічних та соціально-економічних проблем, які стоять перед державою, що пов'язані із забезпеченням раціонального використання природних ресурсів, екологічно безпечного довкілля, в тому числі забезпеченням безпечними продуктами харчування шляхом організації виробництва продукції, виконання робіт і надання послуг природоохоронного призначення.

Для введення спеціального правового режиму екологічного підприємництва необхідно буде прийняття, по-перше, закону України «Про екологічне підприємництво» як спеціального акту і щодо екологічних законів, і щодо законів, які регулюють господарські відносини, за межами регулювання якого будуть застосовуватись загальні норми; по друге – внесення відповідних змін та доповнень, як до законів екологічного, так і господарського законодавства.

Серед правових засобів, які доцільно використовувати при введенні зазначеного спеціального режиму можна назвати встановлення обмежень у поєднанні з наданням різних засобів підтримки, зокрема, щодо оподаткування, кредитування, субсидювання, сертифікації, ціноутворення, інформування і іншого, застосування яких буде сприяти залученню суб'єктами господарювання

трудо­вих, ма­те­рі­аль­них та фінан­со­вих ре­сурсів до здій­снен­ня еко­ло­гіч­но­го під­при­єм­ни­цтва.

Про­яв та­кої ри­си спе­ці­аль­но­го ре­жи­му цьо­го під­при­єм­ни­цтва як за­без­пе­чен­ня пра­вом ба­лан­су пуб­ліч­них і при­ват­них ін­те­ресів в цій га­лу­зі еко­но­мі­ки по­ля­га­ти­ме у по­єд­нан­ню ін­те­ресів дер­жави що­до ви­ко­нан­ня сво­го обов'яз­ку пе­ред су­спіль­ством зі ст­во­рен­ня без­печ­них умов жи­т­те­ді­яль­но­сті та суб'єк­тів го­спо­дарю­ван­ня що­до от­ри­ман­ня при­бу­тку, зо­кре­ма, в ра­мках дер­жав­но-при­ват­но­го парт­нер­ства та ін­ших форм еко­ло­гіч­но е­фек­тив­но­го парт­нер­ства між дер­жа­вою та суб'єк­тами го­спо­дарю­ван­ня.

Всі пе­ре­ра­хо­вані ви­ще осо­бли­во­сті спе­ці­аль­но­го ре­жи­му го­спо­дарю­ван­ня еко­ло­гіч­но­го під­при­єм­ни­цтва до­зво­ля­ють ви­ве­сти на­ст­уп­не ви­зна­чен­ня та­ко­го ре­жи­му – це ви­зна­че­ний спе­ці­аль­ним за­ко­но­дав­ством ре­жим ор­га­ні­за­ції та здій­снен­ня еко­ло­гіч­но спря­мо­ва­ної ін­но­ва­цій­ної ді­яль­но­сті, що вво­ди­ть­ся для ре­алі­за­ції дер­жаво­ю ці­лей еко­ло­гіч­ної по­лі­ти­ки з ви­ко­ри­стан­ням за­охочень та об­ме­жень для суб'єк­тів го­спо­дарю­ван­ня на умо­вах еко­ло­гіч­но­го парт­нер­ства.

Вве­ден­ня та­ко­го ре­жи­му ста­не мож­ли­вим у ре­зуль­та­ті за­ко­но­дав­чо­го за­крі­плен­ня спе­ци­фі­ки здій­снен­ня еко­ло­гіч­но­го під­при­єм­ни­цтва шля­хом роз­роб­лен­ня для ньо­го осо­бли­во­го пра­во­во­го, по­дат­ко­во­го, ми­тно­го та ін­ших ре­жи­мів за умо­ви сприя­н­ня та під­трим­ки дер­жави роз­ви­тку та­ко­го під­при­єм­ни­цтва, як то­го і ви­ма­гає п. 4.10 Ст­ра­те­гії, від­по­від­но до я­ко­го се­ред еко­но­міч­них та фінан­со­вих ме­ха­нізмів як ос­но­в­них ін­стру­мен­тів ре­алі­за­ції на­ці­о­наль­ної еко­ло­гіч­ної по­лі­ти­ки за­зна­че­но сти­му­лю­ван­ня роз­ви­тку еко­ло­гіч­но­го під­при­єм­ни­цтва.

Та­ким чи­ном, мож­на зро­би­ти ви­с­но­вок, що в­ста­но­в­лен­ня спе­ці­аль­но­го ре­жи­му еко­ло­гіч­но­го під­при­єм­ни­цтва є не­об­хід­ною умо­вою для до­сяг­нен­ня дер­жаво­ю най­більш важ­ли­вої ме­ти еко­ло­гіч­ної по­лі­ти­ки – за­без­пе­чен­ня пра­ва гро­ма­дян на без­печ­не дов­кіл­ля, то­б­то та­кий стан се­ре­до­ви­ща жи­т­те­ді­яль­но­сті, при я­ко­му від­сут­ній будь­-який шкід­ли­вий вплив йо­го фак­торів на здо­ров'я лю­ди­ни і є мож­ли­во­сті для за­без­пе­чен­ня нор­маль­них і від­но­в­лен­ня по­ру­ше­них

функцій організму. Введення зазначеного режиму буде сприяти досягненню таких очікуваних результатів виконання Стратегії як поліпшення стану навколишнього природного середовища до рівня, безпечного для життєдіяльності населення, з урахуванням європейських стандартів якості навколишнього природного середовища; створення системи екологічно збалансованого використання природних ресурсів та ін.

ЩОДО ВИКОНАННЯ ДОГОВОРУ ОРЕНДИ ВОДНОГО ОБ'ЄКТУ

Воронін В.В.,
старший викладач
кафедри господарського права
Донецького національного університету,
м. Донецьк

Надання водних об'єктів на умовах договору оренди для здійснення різних напрямів господарської діяльності набуває все більшої поширеності, що відкриває додаткові можливості для створення робочих місць, поповнення державного та місцевого бюджетів, наповнення ринку сільськогосподарською, рибною та іншою продукцією.

Разом з тим окремі аспекти таких договорів викликають низку проблем, а правове регулювання відповідних відносин потребує удосконалення. Перш за все, це стосується виконання договорів оренди водних об'єктів. Правове регулювання виконання таких договорів здійснюється за допомогою загальних норм Цивільного кодексу України, а також рішень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. При цьому загальні норми не враховують особливостей виконання таких договорів, пов'язаних з тим, що предметом договору є складний природний об'єкт існування якого пов'язано з природними процесами і на який людина при здійсненні своєї діяльності може впливати негативно. В рішеннях та розпорядженнях місцевих органів використовуються різні підходи до деяких особливостей виконання договорів оренди водних об'єктів, у науковій літературі відсутні роботи присвячені

вказаному питанню.

Тому дослідження питань виконання договорів оренди водних об'єктів, його умов, принципів, способів забезпечення та інших аспектів є актуальним, метою якого є обґрунтування пропозицій щодо удосконалення таких відносин.

Виходячи з загального визначення, яке міститься у ст. 759 ЦК України, орендодавець зобов'язаний вчинити фактичні дії щодо передачі водного об'єкту, а орендар повинен його прийняти та сплачувати орендну плату. Але поряд з цими основними обов'язками сторони договору оренди водного об'єкту мають ще цілий ряд додаткових. Так, орендар зобов'язаний оформити договір оренди земель водного фонду, на яких розміщується водний об'єкт, гідротехнічних споруд, отримати дозвіл на здійснення спеціального водокористування, проводити заходи щодо збереження та поліпшення якості водного об'єкту та його ресурсів тощо.

В теорії існує загальний підхід до виділення стадій виконання договору, але для договору оренди водних об'єктів поділ його виконання на такі стадії викликає певні труднощі, тому пропонується виділити такі стадії виконання зобов'язання – 1) прийом-передача водного об'єкту; 2) використання та охорона водного об'єкту відповідно до умов договору, сплата орендної плати у строки, встановлені договором; 3) повернення водного об'єкту після закінчення строку договору. На кожній зі стадій відбувається вчинення відповідних дій і підтвердження виконання зобов'язання.

На першій стадії доцільно оформлення акту прийому-передачі щодо водних об'єктів, які передаються в оренду. До фактичної передачі водного об'єкту та підписання сторонами передаточного акту договір оренди не може вважатися виконаним. Більш того, ухилення однієї з сторін від передачі (отримання) відповідного об'єкту або від підписання передаточного акту розглядається як відмова від виконання договору оренди водного об'єкту.

Окремо треба зупинитися на змісті такого акту приймання-передачі. Оскільки водний об'єкт надається в оренду для певних цілей, то особливе

значення має якість води. Відповідність її встановленим нормативам дає можливість або унеможлиблює здійснення той чи іншої господарської діяльності. Таким чином, в акті обов'язково треба відобразити якісні показники водного об'єкту - вміст у воді хімічних речовин та відповідність гранично допустимим нормативам.

Крім того, має значення закріплення кількості та видового складу водних живих ресурсів, які знаходяться на момент передачі в водному об'єкті.

Після підписання акту у орендаря виникають додаткові зобов'язання з оформлення договору оренди земель водного фонду, на якому розташований водний об'єкт. За необхідності орендарем укладається договір на сумісне використання гідротехнічних споруд водних об'єктів з їх власником.

Орендар також повинен оформити дозвіл на спеціальне водокористування після укладення договору оренди на водний об'єкт. Ліміт скиду води надається на підставі дозволу на спеціальне водокористування, і щорічно узгоджується з обласними виробничим управлінням меліорації і водного господарства з урахуванням водності року та з Державними управліннями охорони навколишнього природного середовища у областях.

Крім того, у випадку використання водного об'єкту для риборозведення, що є однією з цілей для яких водні об'єкти надають в оренду, в деяких випадках виникає необхідність оформлення Режиму рибогосподарської експлуатації водного об'єкта. Відповідно до цього Режиму спеціалізоване рибно-товарне господарство не тільки виловлює рибу у водоймищі, але й провадить меліоративні роботи, займається зарибленням, оплачує науковий супровід і охорону живих водних організмів, виконує інші роботи, які забезпечують інтенсивне ведення господарства.

При використанні водного об'єкту орендар повинен проводити заходи щодо поліпшення якості водного об'єкту, такі як його очищення, розведення риби, благоустрій прибережної смуги та інше. При цьому факти запуску риби у водойму повинні підтверджуватися відповідними актами, складеними з участю

природоохоронних органів.

На етапі повернення водного об'єкту після закінчення строку дії договору виникає необхідність оформлення цього факту і фіксування стану водойми. Це можливо робити відповідним актом, але можуть виникнути питання у випадку, якщо орендар за власні кошти значно поліпшив стан водного об'єкту та його господарське значення. Для таких випадків необхідно на законодавчому рівні закріпити обов'язковість компенсації витрат орендаря, пов'язаних з відновленням якості водного об'єкту та проведенням інших робіт.

Уточнення змісту кожного етапу доцільно закріпити у нормативно-правовому акті, який на загальнодержавному рівні врегулює порядок укладення та виконання договорів оренди водних об'єктів.

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБОРОТУ ГЕНЕТИЧНО МОДИФІКОВАНИХ ОРГАНІЗМІВ

Духневич А.Д.,
кандидат юридичних наук, доцент,
Східноєвропейський національний університет
імені Лесі Українки,
м. Луцьк

В даний час має місце конфлікт між двома різними підходами до міжнародно-правового регулюванню обороту генетично модифікованих організмів (ГМО). З одного боку практика розвитку виробництва ГМО в США і Канаді, заснована на наукових дослідженнях та оцінці ризиків (що вимагає стаття 5 Угоди по СФЗ), «хоча передбачається, що нульовий рівень ризику в безпеці продуктів – поняття суто гіпотетичне»¹. З іншого боку – бачення даної проблеми в ЄС, засноване на крайній обережності у використанні ГМО, а також виражену в обов'язковій відповідності маркування цих продуктів. Існує ряд проблем в сучасному праві Світової організації торгівлі (СОТ), що не дозволяє на належному рівні здійснювати міжнародно-правове регулювання ГМО.

¹ Угода про застосування санітарних та фітосанітарних заходів. // Офіційний вісник України від 12.11.2010 - 2010 р., № 84, стор. 330, стаття 2989

СОТ чітко визнає право країн-учасниць на реалізацію заходів, спрямованих на захист здоров'я людей, тварин і рослин (ст. XX ГАТТ)². Таким чином СОТ не може бути прямо залучена до реалізації будь-яких владних повноважень у внутрішньодержавні заходи, що стосуються тестування, схвалення ГМО. Також дані права, надані членам СОТ, ніяк не суперечать Картагенському протоколу. Однак, СОТ буде залучена в подібні питання, що стосуються регулювання ГМО у разі, якщо це регулювання викличе порушення зобов'язань по ГАТТ³. За Генеральною угодою ГАТТ є два основних принципи права СОТ, які повинні дотримуватися при регулюванні обороту ГМО – принцип недискримінації і національний режим (ст. III ГАТТ). Тому заборона імпорту ГМО з однієї країни при одночасному дозволі на імпорт з іншої, буде суперечити правилам СОТ. І, відповідно, неправомірною буде заборона імпорту ГМО при одночасному вільному обороті таких продуктів, вироблених національними галузями.

Угода по про застосуванню санітарних та фітосанітарних заходів (СФЗ)⁴ вимагає наукової обґрунтованості нешкідливості тих чи ніших ГМО. Водночас критерії такого наукового обґрунтування у кожній країні можуть бути різними, що створює передумови до застосування ГМО, оскільки на наукові докази, наприклад, американських вчених про нешкідливість ГМО, знайдеться безліч доказів інших зарубіжних вчених про зворотній вплив таких організмів на життя і здоров'я людей.

Одним з проблемних питань правового регулювання обороту ГМО є нормативні вимоги щодо обов'язкового маркування ГМО, яке встановлюється окремими країнами. З цього можна припустити, що вимоги, наприклад в ЄС, що стосується обов'язкового маркування може бути позначено, як короткочасна міра щодо відсутності наукових доказів безпеки ГМО. В деяких

² Генеральна угода з тарифів і торгівлі ГАТТ. / Міжнародні договори – Київ 2003р. - С.11-44.

³ Anderson K., Nelsen C. GMOs, the SPS Agreement and WTO. // Center for economic studies. – Australia : Adelaide. – 2001. – Р. 19.

⁴ Угода про застосування санітарних та фітосанітарних заходів. // Офіційний вісник України від 12.11.2010 - 2010 р., № 84, стор. 330, стаття 2989

джерелах вважається, що питання маркування ГМО перебуває у віданні Угоди про технічні бар'єри у торгівлі (ТБТ), оскільки Угода про ТБТ встановлює менш жорсткі зобов'язання, ніж Угода про СФЗ, причому перша не вимагає оцінки ризиків при встановленні будь-яких заходів, також не вимагається наукове обґрунтування⁵ [5].

Крім того, у ст. 2.2 Угоди про ТБТ зазначено, що технічні регламенти не повинні бути більш суворими, ніж це необхідно для досягнення ряду законних цілей. Але перелік цих цілей може бути практично необмеженим. «Тому вимога обов'язкового маркування може бути витлумачено з позиції забезпечення прав споживачів на інформацію про продукт» [5]. Крім того, не може бути заборонено маркування, що вказує на відсутність ГМО. Це могло б бути непоганим рішенням проблеми, що склалася, коли виробники за власною ініціативою вказують на упаковці товару відсутність ГМО. Однак, щодо великого асортименту товарів, що не мають подібного маркування про генно модифіковані організми, покупець може просто не знати, що в них в принципі можливі ГМО. Тому, щоб така система запрацювала, необхідні скоординовані дії товаровиробників, зацікавлених у продажі генно немодифікованих продуктів. Це в принципі не заборонено правом СОТ.

Отже, підводячи підсумок питання про ГМО, можна зробити наступні висновки: в ході суперечок, багато в чому підкріплених економічною та політичною зацікавленістю, виникло питання, чи є ГМО ідентичними звичайним продуктам. Якщо це так, то будь-які імпорتنі обмеження, що встановлюють додаткові вимоги до ГМО, розцінюються як порушення ст. I і III ГАТТ, оскільки ці обмеження ґрунтуються не на властивостях самого продукту, а на процесі його отримання. Поки не існує достатнього загально визнаного наукового обґрунтування нешкідливості ГМО, їх обіг може бути обмежений відповідно до Угоди про СФЗ. Що стосується маркування ГМО, це питання по більшій частині знаходиться у віданні Угоди про ТБТ. Її

⁵ Угода про технічні бар'єри у торгівлі від 15.04.1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/981_008.

розмиті формулювання цілком допускають вимоги позначення вмісту ГМО на упаковці продукту, наприклад, з метою права споживачів на інформацію про продукт.

***ЩОДО ПІДСТАВ РОЗМЕЖУВАННЯ ПРИРОДООХОРОННИХ
ПРАВОВІДНОСИН ТА ПРАВОВІДНОСИН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ***

Євстігнєєв А.С.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри екологічного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Сучасна кризова екологічна ситуація в Україні, яка створює реальні загрози національній безпеці, об'єктивно обумовлює потребу у вдосконаленні нормативного регулювання екологічних суспільних відносин. Очевидно, що таке регулювання повинно здійснюватись передусім екологічним правом як самостійною галуззю права. Аналіз положень Закону України “Про основи національної безпеки”, яким серед пріоритетів національних інтересів визначено забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства (ст. 6) дає підстави для висновку про те, що як основні загрози національній безпеці (далі - НБ) в екологічній сфері (ст. 7), так і основні напрями протидії ним — напрями державної політики у відповідній сфері (ст. 8), стосуються насамперед сфери забезпечення екологічної безпеки (далі — ЕБ) як суб'єктивного права (ст. 50 Основного закону, ст. 9 закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” (далі — Базовий закон) та стану навколишнього середовища (ст. 50 Базового закону). Зазначене, на нашу думку, підтверджує необхідність пріоритетної уваги до посилення ефективності екологічного законодавства

насамперед як засобу забезпечення ЕБ, і вже потім — як інструменту для упорядкування інших сфер суспільних відносин у сфері екології.

У вказаному контексті важливо чітко відмежувати правовідносини ЕБ від інших правовідносин, які складають предмет екологічного права, насамперед — охоронних. Останні виділяють насамперед в межах так званого природоохоронного блоку — складової екологічного права, “присвяченої” регламентуванню відносин щодо охорони від негативних впливів природних комплексів та об'єктів, що потребують збереження та захисту від негативних проявів діяльності людини, а також і як складову природоресурсових відносин (в частині положень, які встановлюють вимоги щодо охорони таких ресурсів насамперед при їх використанні для потреб суспільного виробництва).

Слід зазначити, що чимало авторитетних представників науки екологічного права пострадянського простору, як-от М.М. Бринчук, І.А.Ігнат'єва, достатньо аргументовано відстоюють позицію щодо недоцільності вищевказаного розмежування, стверджуючи, що основним способом забезпечення ЕБ є саме охорона навколишнього середовища (довкілля), а тому відсутні об'єктивні потреби у виділенні правовідносин екологічної безпеки. В обґрунтування такої позиції вказується на взаємопов'язаності якості навколишнього середовища та його окремих компонентів із впливами на життя та/або здоров'я людей. Так, вжиття природоохоронних заходів, на думку вчених, забезпечить безпечність навколишнього середовища для життя і здоров'я людини.

Вважаємо, що з наведеним підходом можна погодитись лише частково. Так, безсумнівно, охорона природи як діяльність, спрямована на недопущення погіршення показників якості окремих природних ресурсів, їх комплексів чи довкілля в цілому, може сприяти недопущенню порушення ЕБ в частині, в якій такі показники можуть негативно впливати на здоров'я чи життя людини, а отже — бути одним із способів забезпечення ЕБ. В той же час, слід визнати, що названі охоронні заходи не нейтралізують та об'єктивно не можуть

нейтралізувати всіх можливих ризиків для ЕБ, джерелами яких є об'єкти таких заходів, що пояснюється наступним.

По-перше, основні передбачені чинним законодавством природоохоронні заходи (встановлення охоронних зон і територій, обмеження обсягів викидів/скидів забруднюючих речовин, обмеження використання небезпечних речовин у господарській діяльності тощо) спрямовані передусім на недопущення/зменшення подальшого забруднення навколишнього середовища. Однак слід враховувати, що назване середовище та його окремі компоненти є вже забрудненими та такими, що негативно впливають на ЕБ. Тому вжиття таких заходів може не допустити зростання негативних впливів на життя і здоров'я людини, проте не припинить такі впливи взагалі. В межах природоохоронних відносин регулюються впливи людської діяльності на природне середовище, тоді як відносини екологічної безпеки повинні забезпечити людину від негативних впливів довкілля в цілому і природного середовища зокрема. Тобто йдеться про регулювання протилежних за напрямом впливів - “людина — природне середовище” у першому випадку, і “природне середовище — людина” - у другому. Навіть за умови виконання природоохоронними заходами відновлювально-відтворювальної функції щодо покращення якісних показників навколишнього середовища, все ж в багатьох випадках, з огляду на значний рівень його забруднення, об'єктивно, з урахуванням сучасного рівня розвитку науки і техніки, неможливим є очищення такого середовища до безпечного для людини рівня.

По-друге, чинні природоохоронні норми не поширюють свою дію на чимало різновидів суспільних відносин, в межах яких може бути порушена ЕБ, а отже — наявний екологічний ризик. Зазначене пояснюється постійним зростанням загроз ЕБ, які найчастіше пов'язані не з природними явищами, а з діяльністю людини, мають прояв саме як її наслідок. В якості прикладів відносин, на які не поширюється дія природоохоронних норм, можна назвати: відносини у сфері виробництва і обігу продуктів харчування, лікарських

засобів, відносини запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру тощо.

По-третє, слід пам'ятати, що Конституцією України передбачене право людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, під яким можна розуміти все, що оточує людину, як природного, так і антропогенного походження. Отже, негативний вплив на життя і здоров'я людини та порушення внаслідок цього її право на ЕБ, можливий внаслідок прояву небезпечних якостей частини довкілля антропогенного походження. В той же час природоохоронні норми спрямовані на обмеження негативного впливу людської діяльності лише на навколишнє природне середовище. Тому вони об'єктивно не впливають на погіршення якості частини довкілля, створеної людською діяльністю, а тому навіть не можуть не допустити подальшого збільшення її (частини довкілля) негативних впливів на ЕБ, не ведучи вже мови про унеможливлення таких впливів.

Крім того, на нашу думку, на сучасному етапі напрочуд важливо значне посилення превентивної ролі екологічного права у гарантуванні ЕБ, для чого його норми повинні передбачати реальні засоби та механізми попередження завдання негативного впливу на життя і здоров'я людини через стан довкілля. Так, переконаний, в інтересах кожної людини в першу чергу - щоб її право на ЕБ не порушувалось, а не щоб вона мали можливість отримати відшкодування у разі, коли таке порушення матиме місце. Крім того, в багатьох випадках шкода, що може бути заподіяна, не підлягатиме відновленню в повному обсязі до рівня, який існував до порушення, що є ще одним аргументом на користь необхідності акцентувати законодавство насамперед на недопущення відповідних порушень.

Водночас, на моє переконання, передбачених "арсенал" природоохоронних заходів не дозволяє повноцінно попереджати порушення ЕБ. Тому об'єктивно необхідним є запровадження додаткових механізмів, які діятимуть поза межами природоохоронних відносин. До числа таких попереджувальних механізмів

можна, зокрема, віднести: 1) здійснення попереднього, до початку здійснення певної діяльності, контролю та оцінки екологічної безпечності діяльності, яка планується, з метою формулювання висновку про її допустимість/недопустимість, 2) поступове впровадження так званих найкращих доступних технологій як необхідної умови отримання права провадження певного виду діяльності, 3) проведення перспективної оцінки стану навколишнього середовища та його окремих компонентів на певних територіях з метою виявлення тих видів діяльності, які можуть бути екологічно безпечними та можуть бути дозволені до здійснення, і інформування громадськомсті з цих питань.

ПОНЯТТЯ, ЮРИДИЧНІ ОЗНАКИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ТА ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ В ПРАВІ

Заржицький О.С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
Державний вищий навчальний заклад
«Національний гірничий університет»,
м. Дніпропетровськ

Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки розроблено відповідно до ст. 16 Конституції України, якою визначено, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави [1].

Нинішню екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову, що формувалася протягом тривалого періоду через нехтування об'єктивними законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу України. Відбувалися структурні деформації народного господарства, за яких

перевага надавалася розвитку в Україні сировинно-видобувних, найбільш екологічно небезпечних галузей промисловості [2].

Глобальна актуалізація екологічної проблематики наприкінці ХХ – на початку ХХІ століть, всюдисущність екологічної складової людського буття зумовлюють початкову потребу збалансованого, цілісного, комплексного підходу до аналізу і розв’язання екологічних питань. Це засвідчують публікації результатів досліджень сучасних аспектів філософії і філософії політики, що стосується екологічної проблематики [3].

Перш, ніж спрямувати зусилля на оптимізацію екологічних аспектів нашого життя, слід, насамперед, визначитися з ними, одночасно усвідомлюючи гомогенність і нерозривність загальної екологічної проблеми суспільства. Для цього звернемося до політичного чинника, оскільки саме він здебільшого визначає співвідношення й абсолютне значення техногенних, антропогенних та інших екологічних аспектів буття.

Звернення до феномена екологічної політики зумовлено також особливими соціально-економічними обставинами в Україні. Відомо, що там, де інститути громадянського суспільства мають тривалу історію і безапеляційний статус у соціумі і масовій свідомості, де екологічна культура спирається на надійне підґрунтя екологічних традицій, де екологічні права не лише передбачені, а й захищені, - там потреба політичного чинника незначна [4]. За таких умов політичний фактор ніби розчиняється в інших – суспільно більш вагомих, прийнятних і звичних. На жаль, цього ще не можна сказати про українське суспільство. Отже дослідження, вивчення й аналіз політичного чинника, його ролі і значення в подоланні екологічної кризи є початковою потребою українського сьогодення. Саме тому, основною метою нашого дослідження є обґрунтування на сучасному науковому рівні принципів, спрямованих на подолання ситуації, що склалася, формування політики у сфері розбудови екологічної безпеки для здійснення сталого розвитку суспільства. Для України ця проблема є особливо актуальною.

Безпрецедентний антропогенний пресинг на довкілля в Україні і в багатьох інших країнах аж ніяк не зменшується, незважаючи на численні спроби людської спільноти зробити його більш зваженим і толерантним. Водночас у світі за останні двадцять років відбуваються принципові зміни у сфері політики. Прагматизм і екстенсивне природокористування поступово змінюються на принципи гармонізації взаємин людини і довкілля, пошуки стратегії стійкого розвитку суспільства і біосфери. Екологія стає сферою політичних інтересів і рішень, а політика дедалі більше враховує екологічні чинники.

Саме політичні й соціально-економічні фактори мають стати визначальними чинниками зниження негативного антропогенного впливу на природне середовище в Україні. Політико-правовий механізм розбудови екологічної безпеки країни полягає, з одного боку, у взаємодії різних гілок влади, а з іншого – в активності самого громадянського суспільства. Порушення основних засад екологічної політики в площині цієї взаємодії часто-густо призводить до суттєвої деформації у досягненні мети.

Перш за все, як стверджує академік Андрейцев В.І., слід мати на увазі, що екологічна політика держави має уособлювати досягнення науково-технічного потенціалу, а тому має стати осмисленим і цілеспрямованим напрямом діяльності України щодо вирішення реальних екологічних проблем, орієнтованих на забезпечення екологічної безпеки, захист навколишнього природного середовища та дотримання режиму використання природних ресурсів на основі впровадження багатогранності форм права власності і права користування і належного матеріально-технічного забезпечення.

По-друге, здійснення екологічної політики держави має опиратися на основні засади та важелі соціально-економічного розвитку, тобто базуватиметься на реальній економіці і безумовній соціальній орієнтації. Тому в якості основних пріоритетів держава має виділяти найважливіші соціальні

цінності – гарантування екологічної безпеки і захист екологічних прав людини, зокрема на безпечне життя і здоров'я.

По-третє, реалізація екологічної політики проводиться на базі довгострокових науково-технічних та поточних програм, серцевину яких мають складати цільові заходи економічного, науково-технічного, організаційного, матеріально-технічного та державно-правового забезпечення охорони життя та здоров'я громадян від небезпечного середовища, створеного внаслідок антропогенної діяльності та аномальних природних явищ.

По-четверте, держава має запроваджувати систему гарантій і визначати основні засади права загального використання природних ресурсів своїм громадянам та створювати необхідні соціально-економічні умови для сприятливого спілкування людини із навколишнім природним середовищем для задоволення рекреаційних, оздоровчих, біологічних та інших життєво необхідних духовних та майнових інтересів громадян.

По-п'яте, вирішення екологічних проблем доцільно забезпечити системою гарантій ощадливого використання та відтворення природних ресурсів на основі застосування і впровадження різноманітних форм права власності на землю та інші природні ресурси, права постійного та тимчасового природокористування, багатогранності форм господарювання з метою задоволення потреб виробників, інших верств населення у продуктах харчування природного походження [5].

Надзвичайно важливо, щоб прийняття та запровадження державної екологічної політики здійснювалось з дотриманням екологічних, соціальних, гуманітарних, власно еколого-правових принципів збереження, відтворення та поліпшення навколишнього природного середовища, безпечного і сприятливого для здоров'я та життя громадян України.

Розробка принципів засад екологічної політики держави в частині забезпечення екологічної безпеки в значній мірі ускладнюється неоднорідністю та неоднозначністю підходів щодо виявлення змісту останньої. Скажімо, в

спеціальній літературі екологічна безпека інтерпретується в декількох понятійних значеннях:

а) захист людини та навколишнього природного середовища від надзвичайної небезпеки;

б) умова збереження здоров'я людей і забезпечення сталого соціально-економічного розвитку;

в) гарантія попередження екологічних катастроф та аварій;

г) баланс розвитку екосистем.

При формуванні основ державної екологічної політики в частині правового забезпечення екологічної безпеки доцільно враховувати що чинне екологічне законодавство України в якості юридичних критеріїв безпечного навколишнього природного середовища передбачає спеціальні нормативи екологічної безпеки:

а) гранично допустимі концентрації забруднених речовин у природному середовищі;

б) гранично допустимі рівні акустичного, електромагнітного, радіаційного та іншого шкідливого впливу на це середовище;

в) гранично допустимий захист забруднюючих речовин у продуктах харчування.

Очевидно, що два перших нормативи характеризують якісний рівень зовнішньої екологічної безпеки людини, а останній вказує на його внутрішню безпеку. Зрозуміло, що наведена законодавча модель веде до дещо розширеного розуміння безпечного навколишнього середовища, в межах якого й повинна забезпечуватися екологічна безпека [6].

Екологічна політика як комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян, має два виміри – нормативний і регуляційний. Перший – це система правил і норм, другий – це конкретні дії для охорони

навколишнього середовища. Зміст і структура природоохоронних заходів потребують уточнення суті, мети, цілей, принципів, завдань, способів та основних напрямів екологічної політики. Методологічною основою державної екологічної політики владних структур усіх рівнів є відповідні норми Конституції України.

Метою екологічної політики в Україні на сучасному етапі має стати збалансування запитів людини, можливостей природи та технологій виробництва шляхом планомірного формування навколишнього середовища, якість якого забезпечила б можливість сталого розвитку суспільства.

Основною ціллю екологічної політики України є покращення якості життя за умови оптимального використання та відтворення природних ресурсів. Екологічна політика викликана узгодити соціальні та екологічні завдання суспільства як основу вирішення проблеми глобальної екологічної кризи.

Основні принципи екологічної політики України викладені у ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». На основі узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду формування механізмів вирішення соціальних і екологічних проблем виокремленні основоположні принципи екологічної політики України у перехідний період:

а) пріоритет екології над економікою, поступовий та поетапний перехід до нових механізмів державного управління у сфері реалізації екологічної політики;

б) відповідність механізму державного управління у сфері реалізації екологічної політики фактичному стану розвитку суспільства;

в) узагальнення позитивного вітчизняного та зарубіжного досвіду з метою вирішення екологічних проблем;

г) участь держави у фінансуванні екологічних проблем;

д) забезпечення сталого і невиснажливого природокористування;

е) неперервне екологічне виховання, екологічна освіта й отримання екологічної інформації [7].

З метою забезпечення реалізації ефективної екологічної політики в Україні необхідно в основу професійної підготовки фахівців у всіх сферах діяльності (господарської, правової та екологічної) закласти основні системні принципи сталого розвитку. Основним суб'єктом екологічної політики повинна бути держава, оскільки реалізація екологічної, як і будь-якої іншої політики, неможлива без підкорення волі окремих осіб спільним інтересам. Основна роль у прийнятті рішень на національному рівні належить галузевим міністерствам, державним комітетам та іншим центральним органам державної виконавчої влади. Вони регулюють використання, відновлення і розміщення природних ресурсів, забезпечують екологічне обґрунтування доцільності господарських проектів, організацію постійного моніторингу довкілля, екологічної експертизи, екологічного контролю, екологічного виховання, екологічної освіти тощо.

Основні методи реалізації екологічної політики: економічні (податки, санкції, пільги), адміністративно-правові (закони, укази Президента, постанови уряду, накази міністерств тощо), освітньо-інформаційні (преса, радіо, телебачення). Формуючи екологічну політику важливо знати і дотримуватись головних екологічних законів. Засоби які використовуються для реалізації екологічної політики: заходи природоохоронного спрямування, економічне регулювання і стимулювання природоохоронної діяльності, примусові та спонукальні заходи.

У реалізації екологічної політики сучасні вчені виділяють три основні рівні: глобальний, національний і локальний. Вважаємо за необхідне виокремити такі рівні здійснення екологічної політики:

- локальний – рівень підприємства організації;
- місцевий – рівень адміністративного району, міста;
- регіональний – рівень області;
- субнаціональний – рівень кількох областей;
- національний – рівень держави;
- міждержавний – рівень кількох держав;

- планетарний (глобальний) – рівень планети.

Екологічна політика є окремим напрямом діяльності держави і державного управління. Державне управління – діяльність, спрямована на виконання законів та інших нормативно-правових актів шляхом використання різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси. Об'єктом управлінських відносин є майже всі сфери життя людини, а визначальним принципом цього виду діяльності є підпорядкованість. Тому методом адміністративно-правового регулювання є владні приписи. Якщо розглядати державне управління у сфері екологічної політики з позицій системного аналізу, то суб'єкти управління (державні органи та органи місцевого самоврядування) та об'єкти управління (підвідомчі сфери управління) повинні ефективно взаємодіяти через управлінську діяльність (суспільні відносини, які складаються між елементами системи). За своєю суттю державне регулювання ширше, ніж поняття «державне управління», оскільки останнє для досягнення своєї мети використовує адміністративні впливи, тобто методи прямого зв'язку. Державне регулювання передбачає здійснення комплексних заходів у сфері екологічної політики з метою їх упорядкування, встановлення загальних норм і правил суспільної поведінки для охорони живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту здоров'я та життя населення, організації та підтримування раціонального використання і відтворення природних ресурсів. За умови ефективного функціонування державного регулювання включається потреба прямого втручання держави та її інституцій у діяльність екологічних структур [8].

Державу дедалі частіше визначають суб'єктом екологічної політики, однак у наукових колах нема єдиної думки, яким саме чином вона має здійснювати свою екологічну функцію: централізовано чи децентралізовано. На це питання важко дати однозначну відповідь, оскільки екологічні проблеми існують на різних рівнях, хоча вони завжди взаємозалежні і в своїй сукупності створюють глобальні проблеми. Виникає питання: як окремі держави можуть

бути суб'єктами власної екологічної політики без глобальної, національної, регіональної, екологічної політики? Звичайно як доля землі не може бути довірена кільком окремим державам, так і вирішення екологічних проблем повинно мати глобальний характер.

Державну політику можна визначати як організаційні, регулятивно-контрольні суспільні відносини уповноважених державних органів, посадових осіб щодо розробки та реалізації заходів державно-політичного впливу на суспільні відносини.

На сучасному етапі розвитку державної політики все більш характерною її рисою стає те, що серед учасників державної політики з'являються регіони.

Література:

1. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Затверджено Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року №188/98-ВР.
2. Там же, Розділ 1.
3. Гьосле В. Політична філософія в сучасному світі. – К., 2003.
4. Самчук З.Ф. До питання про значення політичного чинника в розв'язанні екологічних проблем // Філософія. Антропологія. Екологія. Альманах. Вип. 1. – К., 2000.
5. Андрейцев В.І. Політика. Інновації. Приватизація. Екологічна безпека. Право., К. – 1996, стор. 5-6.
6. Там же, ст. 6-7.
7. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні / Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління, К., - 2004., ст. 8-9.
8. Там же, ст. 9

КОДИФІКАЦІЙНА КОНСТРУКЦІЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГІРНИЧОГО ЗАКОНУ НІМЕЧЧИНИ

Кірін Р.С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
Державний вищий навчальний заклад
«Національний гірничий університет»,

Розвиток вітчизняної науки надроправа в цілому і, гірничого права зокрема, не уявляється повноцінним без урахування досвіду зарубіжних країн, визнаних достатньо розвиненими як в галузі юриспруденції так і в сфері надрокористування. Одним з провідних представників таких країн є Федеративна Республіка Німеччини.

Слід зазначити, що питанням дослідження особливостей німецького гірничого права уваги приділено певною мірою достатньо. Втім, по-перше, ця увага приділялася, в основному російськими правниками. По-друге, за рідким виключенням¹, дослідження обмежувалися або нарисом загальної характеристики² або цитуваннями згаданих авторів³ чи уривками тексту закону⁴. По-третє, жоден з дослідників не акцентував уваги на особливостях побудови кодифікаційної моделі Федерального гірничого закону Німеччини від 13 серпня 1980 р (далі - BBergG).

Дослідження останньої є безумовно актуальним як в плані необхідності реформування законодавства про надра та гірничого законодавства України, так і в плані врахування, в процесі розробки нового кодифікаційного законодавчого акту в цій сфері, здобутків європейської законотворчості.

Для уникнення впливу позицій попередників автор працював з першоджерелом, що відповідало офіційному тексту закону⁵. Також необхідним вбачався аналіз визначення місця галузі гірничого права в правовій системі

¹ Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки / Б.Д. Клюкин. - М.: Городец-издат, 2000. - 444 с.; Энергетическое право России и Германии : сравнительно-правовое исследование = Handbuch zum deutsch-russischen Energierecht / Под ред. П. Г. Лахно, Ф. Ю. Зеккер. - М.: Изд-ая группа "Юрист", - 2011. - 1076 с.

² Василевская Д.В. Правовое регулирование отношений недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах: теория и практика. Монография. - М.: Нестор Академик, 2007. - 352 с.; Антонов К.В., Гареева М.И., Кучернюк Н.А. Правовое регулирование недропользования в развитых зарубежных странах. - Уфа: ТАУ, 2005. - 92 с.; Певзнер М.Е. Горное право: Учебник. - изд-е 4-е, переработанное и дополненное. - М.: Горная книга, 2012. - 384 с.

³ Дрындин К. Сравнительный анализ регулирования недропользования в России и Германии / К. Дрындин // Федерализм, - 2007, - № 3. - С. 201 - 209.

⁴ Международно-правовые основы недропользования: учеб. пособие / отв. ред. А.Н. Вылегжанин. - М.: Норма, 2007. - 528 с.

⁵ Bundesberggesetz (BBergG) vom 13 August 1980 // Textausgabe mit einfuhrunden Vorworten 14., neuebearbeitete Auflage (Stand: 31 Marz 2011) von Ministerialrat Dr. jur. Ulrich Kullmann in Bonn. - Essen: VGE Verlag GmbH. - 2011. - 129 s.

Німеччини, адже цей аспект є вихідним для розуміння принципів кодифікаційного конструктивізму законодавчого акту, що досліджується.

З останнього приводу думки вчених дещо поділяються. Так В. Мюстерман вважає, що німецьке гірниче право є симбіозом приватного права, що базується на нормах цивільного законодавства і власне гірничого права, яке спирається переважно на принципи та методи адміністративного права, причому норми останнього є домінуючими.

Д.В. Василевська, розглядаючи особливості німецького гірничого законодавства, відмічає наявність відокремлених законів про використання та охорону надр, які пропонує розглядати як структурні елементи в єдиному федеральному гірничому законі. Така позиція уявляється принципово хибною, адже вихідними, первинними категоріями при розбудові цього законодавчого угруповання є саме природний об'єкт - надра і сукупність його ресурсів. А все різноманіття їх використання, охорони та безпеки, у тому числі й гірничі справа, виступають похідними, зі статусом достатніх для прив'язки до природного ресурсу. Якщо ж розглядати лише гірниче законодавство, то питання надрокористування в ньому також займуть далеко не основне місце, проте їх статус буде необхідним для організації та здійснення гірничої справи.

Крім того, слід звернути увагу на певну термінологічну неточність, що має місце у роботі зазначеної дослідниці. Так, під законом "Про охорону надр" від 17.03.1998 р. слід мати на увазі закон про охорону земної поверхні від шкідливих змін та санацію відходів виробництва⁶, а під законом "Про консолідацію норм в галузі охорони надр" слід розуміти закон про уніфікацію нормативно-правових актів (правовідносин) в сфері підземних ресурсів (корисних копалин)⁷.

Нарешті, в роботі А. Жалинського та А. Рьоріхт⁸ наводиться структура

⁶ "Bundes-Bodenschutzgesetz vom 17. März 1998 (BGBl. I S. 502), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 30 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) geändert worden ist". Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (BBodSchG) Ausfertigungsdatum: 17.03.1998.

⁷ "Gesetz zur Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse bei Bodenschätzen vom 15. April 1996 (BGBl. I S. 602)". Gesetz zur Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse bei Bodenschätzen (BodSchVereinHG) Ausfertigungsdatum: 15.04.1996.

⁸ Жалинский А., Рёрихт А. Введение в немецкое право. - М.: Спарк, 2001. - С. 10 - 11.

Карлсруерської юридичної бібліографії, згідно якої екологічне право, земельне право та ландшафтне право віднесено до особливої частини адміністративного права, а гірниче право, водне право, лісове право, аграрне право, енергетичне право та ядерне (атомне) право є структурними частинами господарського права.

Отже, незважаючи на неоднозначність підходів щодо зовнішнього розташування гірничого законодавства у федеральній правовій системі Німеччини, можна виділити загальновизнані засади внутрішнього наповнення основного кодифікаційного акту в сфері регулювання гірничої справи. По-перше, визнається певна самостійність цієї галузі права та законодавства. По-друге, констатується комплексний, трансгалузевий її характер, де має місце симбіоз публічно- та приватноправових приписів. По-третє, тенденція до уніфікації законодавства в сфері надрокористування обумовлена необхідністю інтеграції диференційованих актів гірничого законодавства та законодавства про надра.

Сфера дії та кодифікаційні межі сучасного BBergG визначені у його ст. 1, де окреслене коло відносини з наступними сегментами:

1) організація та здійснення пошуку, розробки та збагачення корисних копалин, розташованих на певних територіях, а також охорона родовищ (гірнича справа);

2) забезпечення безпечної діяльності підприємств і працівників гірничої промисловості (промислова безпека);

3) повторне використання земель під час та після експлуатації гірничих підприємств (техногенна безпека).

Власне BBergG зовні побудований у вигляді чотирьохрівневої конструкції з поділом на частини (всього - 12), розділи, глави та параграфи (статті, всього - 178). У кількісному вимірі вони розподілені наступним чином.

Частина 1 "Вступні положення" об'єднує 5 статей (ст.ст. 1 - 5), в яких розкриваються мета і сфера дії закону, а також основні поняття і терміни, що

вживаються у тексті закону.

Частина 2 "Гірничі дозволи" містить 33 статті (ст.ст. 6 - 38), що розподілені на 3 розділи. Розділ 1 "Корисні копалини, відкриті для гірничої справи" складається із 4 глав: глава 1 "Ліцензії, дозволи та власність на гірничі підприємства" (ст.ст. 6 - 23), глава 2 "Злиття, поділ та обмін власності на гірниче підприємство" (ст.ст. 24 - 29), глава 3 "Податок на гірничий відвід та видобуток" (ст.ст. 30 - 32), глава 4 "Оголошення про відкриття родовища для гірничої справи" (ст. 33). Розділ 2 "Корисні копалин, віднесені до земельної власності" (ст. 34), розділ 3 "Поклади" (ст.ст. 35 - 38).

Частина 3 "Розвідка, видобування та переробка корисних копалин" об'єднує 26 статей (ст.ст. 39 - 64) у 4 розділах. До розділу 1 "Загальні положення про розвідку та видобування корисних копалин" входить 3 глави: глава 1 "Розвідка корисних копалин" (ст.ст. 39 - 41), глава 2 "Видобування корисних копалин" (ст.ст. 42 - 47), глава 3 "Заборони та обмеження" (ст.ст. 48 - 49). Розділ 2 "Повідомлення про діяльність та виробничий план" (ст.ст. 50 - 57, 57 а, б, с.), розділ 3 "Відповідальні особи (ст.ст. 58 - 62), розділ 4 "Інші вимоги до виробництва" (ст.ст. 63 - 64).

Частина 4 "Повноваження уряду у сфері гірничих відносин" містить 4 статті (ст.ст. 65 - 68), частина 5 "Гірничий нагляд" - 6 статей (ст.ст. 69 - 74), частина 6 "Реєстрація прав та відводів" - 2 статті (ст.ст. 75 - 76).

Частина 7 "Гірнича промисловість та земельні ділянки, транспортна інфраструктура" поділяється на 3 розділи, що об'єднують 49 статей (ст.ст. 77 - 125). Розділ 1 "Надання земельної ділянки" включає 5 глав: - глава 1 "Порядок та умови надання земельних ділянок" (ст.ст. 77 - 83); - глава 2 "Компенсації" (ст.ст. 84 - 90); - глава 3 "Попереднє рішення про надання земельної ділянки, його виконання та відкликання" (ст.ст. 91 - 96); - глава 4 "Попереднє володіння земельною ділянкою" (ст.ст. 97 - 102); - глава 5 "Витрати, засоби примусу, процедури" (ст.ст. 103 - 106). Розділ 2 "Обмеження на забудову" (ст.ст. 107 - 109), розділ 3 "Шкода від гірничої справи" поділяється на 4 глави: - глава 1

"Регулювання" (ст.ст. 110 - 113); - глава 2 "Відповідальність за гірничу шкоду" (глава 2.1 "Загальні положення" - ст.ст. 114 - 121, глава 2.2 "Реєстр відшкодування гірничої шкоди" - ст.ст. 122 - 123); - глава 3 "Гірнича промисловість та транспортна інфраструктура" (ст. 124); - глава 4 "Спостереження за поверхнею" (ст. 125).

Частина 8 "Окремі установи та об'єкти" та частина 9 "Особливі приписи щодо континентального шельфу" містять по 6 статей кожна (ст.ст. 126 - 131, ст.ст. 132 - 137).

Частина 10 "Федеральна контрольна служба, Експертний комітет, порядок діяльності" поділена на 2 розділи: розділ 1 "Федеральна контрольна служба в гірничій справі" (ст.ст. 138 - 140), розділ 2 "Експертний комітет, порядок діяльності" (ст.ст. 141 - 143).

Частина 11 "Судове провадження, матеріальна та кримінальна відповідальність" складається з 5 статей (ст.ст. 144 - 148).

Частина 12 "Перехідні та заключні положення" об'єднує 3 розділи (33 статті): - розділ 1 "Старі права та договори" (ст.ст. 149 - 162); - розділ 2 "Реорганізація та ліквідація гірничих профспілок" (ст.ст. 163 - 165); - розділ 3 "Особливі перехідні та заключні положення" (ст.ст. 166 - 178).

Отже, проведений кількісний аналіз ВВergG дає привід для наступних узагальнень:

1) конструкція кодифікації ВВergG не уявляється беззаперечним взірцем, про що свідчать теоретичні тенденції та практичний досвід; вступні, перехідні та заключні положення закону займають 21,3 % об'єму закону (38 статей);

2) зазначена сфера правового регулювання не зовсім адекватно розкривається в самому змісті закону, адже безпосередньо гірничі, геологічні та збагачувальні відносини регламентуються однією частиною ВВergG (26 статей, 14,6 % від загального обсягу закону);

3) ступінь урегульованості інших видів відносин різниться досить контрастно - від поверхового (до 3 статей) до ґрунтового (більше 10 статей),

наповненість статтями частин, розділів, глав певною мірою відображає пріоритети та зацікавленість у відповідних питаннях;

4) відносини промислової та техногенної безпеки гірничої справи у VBergG розкиваються винятково фрагментарно, натомість значна увага приділена регулюванню таких видів гірничо-адміністративних відносин як: - повноваження в регулюванні гірничої справи; - гірничий нагляд; - контрольно-експертна діяльність в гірничій справі; - гірничо-земельні відносини; - гірничі шкоди; - адміністративна відповідальність; в сукупності цьому сегменту відносин присвячено більш ніж 40 % статей закону;

5) близько 20 % статей закону регулюють цивільні, господарські, податкові відносини в сфері права власності в гірничій справі, - ліцензійно-дозвільного механізму гірничої справи; - гірничих податків тощо;

6) VBergG позначає у своєму змісті й низку інших видів відносин: - гірничо-будівельних; - маркшейдерських і геодезичних; - археологічних та гірничо-експериментальних; - науково-дослідних; - рятувальних; - наземної та підводної інфраструктури; - морських та континентального шельфу; - профспілкових; - судового процесу; - кримінальної відповідальності.

Загалом же розглянутий екстер'єр кодифікаційної конструкції VBergG робить актуальним, по-перше, використання отриманого зарубіжного досвіду щодо охоплення нових гірничо-правових інститутів та рівня їх урегульованості при вдосконаленні національного гірничого закону і, по-друге, подальше детальне дослідження його інтер'єру, конкретного змісту статей щодо зазначеного кола відносин як тих, що ґрунтовно регламентовані, так і тих, що потребують якісної законотворчої проробки.

ПРАВА НА ПРИРОДНІ РЕСУРСИ: ВИДИ, ОСОБЛИВОСТІ

Кобецька Н.Р.,

кандидат юридичних наук, доцент,
Прикарпатський національний університет

Тенденції запровадження різних форм власності на природні ресурси, зокрема приватної, та втягнення, хоча й мінімальне, природних ресурсів в товарний оборот приводять до поширення на них приватноправових механізмів регулювання і все ширшого використання цивільно-правових та господарсько-правових конструкцій. Одним з таких цивільно-правових інститутів є інститут речових прав. В цивільному праві під речовим правом прийнято розуміти право, яке забезпечує задоволення інтересів уповноваженої особи шляхом безпосереднього впливу на річ, що перебуває у сфері її володіння. До нього відносять право власності та речові права на чуже майно.

В природноресурсовому законодавстві України вперше законодавче закріплення нової конструкції «права на природні ресурси» було введено в Земельному кодексі України 2001 року стосовно прав на землю. Розділ III Земельного кодексу України під назвою «Права на землю» в системі цих прав виділяє право власності на землю, право користування землею та право земельного сервітуту. В новій редакції Лісового кодексу України 2006 року теж вперше вміщено розділ «Права на ліси», що включає право власності на ліси та право користування лісами. Останнє в свою чергу поділяється на постійне і тимчасове. Окрема стаття цього розділу присвячена лісовим сервітутам. Розроблений проект нового Кодексу України про надра виділяє окремим розділом «Право власності та інші права на надра».

Зміст сучасного регулювання відповідних прав відрізняється від традиційних, детально розроблених, конструкцій права природокористування, виключної державної (в радянський період) чи власності українського народу (в сучасній правовій системі) на природні ресурси. Вони все більше тяжіють до відповідних цивільно-правових інститутів. При цьому, безумовно, володіють своєю специфікою, яка об'єктивно зумовлена характеристиками об'єктів даних відносин. Природні ресурси, як не одноразово наголошується в еколого-

правовій літературі, не є речами, майном в класичному розумінні, а відповідно поширення на них загального цивільно-правового режиму речових прав є неприйнятним і може потягнути суттєві негативні екологічні і соціальні наслідки. Власне тому особливо актуальним завданням на сьогодні є комплексний теоретичний аналіз конструкції «прав на природні ресурси», визначення їх особливостей, механізмів реалізації тощо та чітке відображення цього в законодавстві.

Сучасні дослідження українських науковців в основному спрямовані на аналіз окремих земельно-правових інститутів: права власності на землю, права користування земельними ділянками, земельних сервітутів (Носік В.В., Семчик В.І., Каракаш І.І., Шульга М.В., Марусенко Р.І., Ільків Н.В., Гуревський В.К.). Новітні дисертаційні дослідження у галузі екологічного та природноресурсового права тільки побічно зачіпають питання прав на окремі природні ресурси (права власності, права природокористування, сервітутів) в контексті аналізу загального правового режиму окремих природних об'єктів (Тихий П.В., Нечипорук Л.Д. – щодо об'єктів тваринного світу, В.І. Гордєєв, Джуган В.О. – щодо водних об'єктів, Шершун С.М. – щодо лісокористування, Шем'яков О.П. – щодо використання надр). Гостру дискусію і особливу увагу провідних російських науковців¹ викликало питання регулювання речових прав на природні ресурси з поширенням на них положень цивільного законодавства у зв'язку із затвердженням і оприлюдненням для обговорення Концепції розвитку законодавства про речове право, що стала складовою єдиної Концепції розвитку цивільного законодавства Російської Федерації.

Виходячи з цивільно-правового поняття речових прав, права на природні ресурси можна визначити як юридично закріплені можливості, які забезпечують задоволення інтересів уповноваженої особи в раціональному і ефективному використанні природних ресурсів шляхом безпосереднього впливу на природні ресурси, що перебувають у сфері її володіння.

¹ Цьому присвячений, зокрема, окремий випуск журналу « Экологическое право» // Экологическое право. – 2009. - № 4-5.

В словнику юридичних термінів О.К. Голіченков визначає поняття «види прав на природні ресурси» як родовий термін, що позначає право власності на землю, води, надра, ліси, тваринний світ і інші природні ресурси та права на природні ресурси осіб, що не є їх власниками.²

Розглядаючи право власності на природні ресурси як речове право, що спрямоване на забезпечення інтересів уповноваженої особи, слід пам'ятати про особливий режим природних ресурсів і встановлення щодо них права власності Українського народу. Право власності на природні ресурси відображає загальносуспільні інтереси. В ідеалі держава має стати виразником і захисником публічного (суспільного) екологічного інтересу, концепція якого детально розроблена М.І. Васильєвою. На її думку, публічні екологічні інтереси – це інтереси всього суспільства, що складаються з інтересів соціальних груп і окремих громадян, в підтриманні якості навколишнього природного середовища, що забезпечує життя, здоров'я людини і її майбутніх поколінь, в справедливому розподілі благ, що отримані від використання природних ресурсів, які складають основу діяльності населення країни, збалансовані з потребами економічного росту, опосередковані правом, охороняються і гарантуються державою.³ Саме цей публічний інтерес повинен формувати цілі, принципи і вибір засобів правового регулювання відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, виходячи з нього повинна формуватися побудова системи економічних, екологічних, політичних, ідеологічних, правових пріоритетів.

Привілейований статус держави як виключного власника всіх природних ресурсів трансформується і набуває різних проявів, а відповідно і обсягів повноважень, методів і форм їх реалізації. Держава, зберігаючи за собою статус владного суверена-управлінця, одночасно, саме у відносинах

² Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов / А.К. Голиченков. – М.: Городец, 2008. – С. 17.

³ Васильева М.И. Публичные экологические интересы: проблемы теории / М.И. Васильева // Экологическое право. – 2004. - №4. – С.12-13.

природокористування і приналежності природних ресурсів, стає рівноправним з іншими учасниками суб'єктом, яка використовує публічні прерогативи і владний потенціал з одночасним забезпеченням певної автономії інших власників і користувачів. Виведення частини природних ресурсів з-під власності держави веде відповідно до позбавлення її можливості займати місце власника у всіх природноресурсових відносинах. Разом з тим держава і далі залишається (і об'єктивно повинна залишатися) основним суб'єктом власності на природні ресурси, наділяючись конкретними правами власника та відповідними правовими засобами їх реалізації, що забезпечують ефективне здійснення її повноважень. Як зазначає В.В. Носік, « у Конституційній концепції права власності на землю Українського народу суттєво змінюється правове становище держави як рівноправного суб'єкта права власності на землю серед фізичних і юридичних осіб.... , держава в особі центральних і місцевих органів як суб'єкт права власності на землю може набувати й реалізовувати суб'єктивні права на землю і виконувати обов'язки, підпорядковуючись тим самим конституційним принципам охорони довкілля, прав і свобод громадян, соціальної спрямованості економіки, якими мають керуватись фізичні і юридичні особи»⁴.

Стосовно права приватної власності особливе значення має встановлення та юридичне забезпечення виконання власником обов'язків по збереженню, відтворенню, природного об'єкта, підтриманню його в належному стані, необхідному для забезпечення його цільового використання. Одночасно, варто вказати на необхідність врахування законодавцем особливого статусу власника природного ресурсу при визначенні повноважень по використанню природних ресурсів, закріплених за ним на праві власності. Так, відповідно до ст. 14 Лісового кодексу України громадяни та юридичні особи, які мають у приватній власності ліси, мають право власності на лісові ресурси та їх використання в порядку, визначеному цим Кодексом. При цьому виникає питання щодо

⁴ Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія / В.В. Носік. – Юрінком Інтер, 2006. – 132 с.

правового режиму здійснення власниками лісів спеціального використання лісових ресурсів, наприклад побічних лісокористувань, адже відповідно до ст. 69 Лісового кодексу України такий вид здійснюється на підставі дозволу, що видається власником лісів. В статтях Лісового кодексу, що регулюють використання лісових ресурсів, не враховані особливості такого використання власниками. Логічно було б встановити права власників на здійснення окремих видів спецкористувань, зокрема, заготівлі другорядних лісових матеріалів та побічних лісокористувань, без дозволів і безоплатно, із збереженням, в той же час, дозвільного порядку проведення рубок. Разом з тим, розширення відносин приватної власності на природні ресурси має бути підтверджене об'єктивно більш раціональним і ефективним їх використанням та управлінням з боку приватних власників, ніж суб'єктів державної чи комунальної власності.

Ще одним видом прав на природні ресурси є право користування. В радянський період, виходячи з виключного характеру державної власності на природні ресурси та відсутності недержавних суб'єктів господарювання, процес господарської експлуатації, використання корисних властивостей природних ресурсів здійснювався лише в режимі користування, яке по-суті позначало і відносини приналежності, і відносини експлуатації природних ресурсів. Сьогодні ж в нормативно-правових актах природноресурсового та іншого законодавства поряд з поняттям права користування застосовується термін «використання» природних ресурсів. Автори науково-практичного коментарю Господарського кодексу України говорять про «дві основні форми використання природних ресурсів (форми приналежності ресурсів суб'єктам): а) на титулі права власності; б) на титулі права постійного і тимчасового природокористування», наголошуючи, що «реалізація повноважень власності на природні ресурси відповідними суб'єктами права власності має здійснюватися з дотриманням певних імперативів незалежно від форми власності на природні ресурси (приватної; самоврядної (комунальної);

державної; народної)»⁵. Тобто, відносини у сфері господарського освоєння, експлуатації, використання природних ресурсів базуються на праві власності чи праві користування, які в свою чергу відображають приналежність природних ресурсів конкретним суб'єктам. Зважаючи на це, можна обґрунтувати тенденцію до розмежування права природокористування як речового права та використання природних ресурсів як виду господарсько-економічної діяльності, пов'язаної з освоєнням природних ресурсів.

Закон України від 1.07.2004 р. «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» до речових прав на нерухоме майно, що підлягають реєстрації, відносить право постійного користування та право оренди земельної ділянки (ч.1 ст. 4). Власне речовим правом можна вважати право постійного користування природними ресурсами. Наприклад, це право постійного користування лісом, право постійного користування надрами для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин (зокрема, для будівництва підземних сховищ нафти, газу, відходів) тощо. Права постійних користувачів в таких відносинах безумовно відрізняються від прав суб'єктів, що здійснюють використання природних ресурсів в межах визначеного терміну на підставі дозволу чи договору.

Новацією сучасного екологічного законодавства є запровадження стосовно природних ресурсів відомого ще з римського права речового права на чуже майно – сервітуту. Природноресурсове законодавство визначає і детально регулює право земельного сервітуту (глава 16 Земельного кодексу України), а також передбачає можливість установа лісового сервітуту (ст. 23 Лісового кодексу України). Особи, на користь яких договором, законом чи іншим актом встановлені сервітуту, набувають певних прав по користуванню відповідними природними ресурсами. Разом з тим, як підкреслюється в науковій літературі, земельний сервітут (як і інші природноресурсові сервітуту, закріплені

⁵ Науково-практичний коментар Господарського кодексу України: 2-е видання, перероблене і доповнене / за загальною редакцією Г. Л. Знаменського, В. С. Щербини. – К.: Юрінком, Інтер, 2008. – С. 537.

поресурсовими законодавчими актами) відрізняються від класичних цивільно-правових сервітутів.⁶

Аналізуючи ст. 23 Лісового кодексу України, можна виділити два види сервітутів: публічний і приватний. Специфіка публічних сервітутів в тому, що вони обумовлюються суспільними (публічними) інтересами та встановлюються стосовно невизначеного кола осіб. Зокрема, «публічним земельним сервітутом пропонується вважати право обмеженого користування чужою земельною ділянкою, встановлюване для необмеженого кола осіб законом, іншим нормативним актом, рішенням суду»⁷. Публічний лісовий сервітут передбачає право громадян вільно перебувати в лісах державної і комунальної власності (ч.2 ст. 23 Лісового кодексу України). Ч. 3 цієї ж статті закріплює: «Права власників лісів або лісокористувачів можуть бути обмежені на користь інших заінтересованих осіб на підставі закону, договорів, заповіту або за рішенням суду.» (приватний сервітут).

На нашу думку, встановлення сервітуту є більш логічним стосовно приватних власників та конкретних прав визначеного кола осіб, на користь яких він встановлюється. Щодо законодавчого закріплення прав громадян на користування природними ресурсами для задоволення особистих життєво необхідних потреб, їх вільного доступу до природних благ більш обґрунтованим буде використання традиційної еколого-правової конструкції «права загального природокористування». Зважаючи на зміст інтересів, на реалізацію яких спрямоване право загального природокористування, воно напряму пов'язане з правом людини на безпечне навколишнє природне середовище. Це право, на відміну від господарського, комерційного використання природних ресурсів, відображає власне екологічні потреби та

⁶ Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / Кол. авт.: Л.О. Бондар, А.П. Гетьман, В.Г. Гончаренко та ін.; заг. ред. В.В.Медведчука. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 206, Миронова Л. А. Гражданско-правовые договоры в сфере природопользования: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / Миронова Лариса Александровна. – М., 2003. – С. 117.

⁷ Марусенко Р.І. Правові аспекти земельних сервітутів в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ст. к.ю.н.: спец. 12.00.06 / Марусенко Роман Ігорович. – К., 2005. – С. 6.

інтереси людини. Тому право загального природокористування є безумовно одним з екологічних прав громадян (на відміну від права спеціального використання, яке теж включено ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до групи екологічних прав громадян, однак не відповідає їх суті). Як відзначається в наукових дослідженнях, спрямованість екологічних прав на задоволення екологічних потреб та забезпечення реалізації екологічних інтересів, які пов'язані, насамперед, з необхідністю збереження людини як біологічного і соціального організму, а не на використання природи з метою задоволення матеріальних та інших потреб і є основною особливістю екологічних прав і підставою відмежування від інших прав громадян.⁸ Виходячи з цього, права громадян, які передбачають можливість вільного доступу до природних ресурсів та користування ними для особистих життєвих потреб, могли б закріплюватися не в розділах поресурсових законодавчих актів, які регулюють використання лісових, водних, фауністичних та інших ресурсів, а в перших розділах, з наголосом на їх приналежності до невід'ємних, життєво важливих екологічних прав людини.

Вважаємо, що в подальшому в процесі вдосконалення екологічного та природноресурсового законодавства, слід, з урахуванням особливої правової природи природних об'єктів, забезпечити партнерське співвідношення правових засобів різних галузей права для досягнення основних цілей правового регулювання в цій сфері та максимальної ефективності дії права.

РОЛЬ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА В ПІДВИЩЕННІ РІВНЯ ЕКОЛОГО-ПРАВОВОЇ СВІДОМОСТІ

Ковальчук Т.Г.
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри екологічного права

⁸ Кобецька Н.Р. Екологічні права громадян України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Кобецька Надія Романівна. – К., 1998. – С. 30.

В сучасних умовах екологічної кризи в Україні, та переосмислення можливості впливу екологічного права на сферу взаємодії суспільства та природи, заслуговує на увагу висновок, зроблений за результатами дослідження проблем методології екологічного права про те, що екологічне право як науку доцільно розглядати не тільки як систему поглядів науковців-правників про предмет та методи даної галузі юридичних знань, про джерела та детермінанти їх формування, про місце екологічного права в системі галузей юридичних наук, а і як форми та методу формування еколого-правової свідомості та шляхів їх удосконалення [1, 8].

Питання підвищення рівня еколого-правової свідомості набувають особливої актуальності в умовах сьогодення, коли, підвищення рівня суспільної екологічної свідомості визнано першою стратегічною ціллю національної екологічної політики України, а серед завдань щодо реалізації цієї цілі передбачено, зокрема, розроблення до 2015 року і реалізація Стратегії екологічної освіти з метою сталого розвитку українського суспільства та економіки України; створення до 2015 року системи екологічного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців, до компетенції яких належать питання охорони навколишнього природного середовища; включення питань формування екологічної культури, екологічної освіти в державні цільові, регіональні та місцеві програми розвитку [2].

Відтак виникає потреба дослідження змісту структурних елементів зазначеного поняття з точки зору можливості впливу на них екологічного права.

Поняття екологічна свідомість в умовах сьогодення є предметом досліджень різноманітних гуманітарних наук, зокрема, таких як філософія, екологія, економіка, соціологія тощо.

Так, наприклад, з точки зору філософії екологічна свідомість розглядається як усталена й усвідомлена система уявлень про стан природного довкілля, здатність (індивідуальна або колективна) до адекватного розуміння органічного зв'язку між людиною та природою і використання екологічних знань та переконань у всіх без винятку сферах практичної діяльності [3].

Як економічна категорія екологічна свідомість розглядається як розуміння необхідності забезпечення чистоти природного середовища, формування відповідної свідомості людини щодо екології, подолання негативних моральних якостей особи, таких як егоїстичне, споживацьке, неекономічне використання природних ресурсів, безгосподарність, марнотратство, що завдають відчутної шкоди навколишньому середовищу [4].

З точки зору соціології екологічну свідомість розглядають з різних позицій, зокрема: 1) як сукупність поглядів, теорій та емоцій, що відображають проблеми співвідношення суспільства та природи в оптимальному їх вирішенні відповідно до конкретних потреб суспільства та природних можливостей [5]; 2) як складову сучасного людського світогляду й масової свідомості, яка мотивує й спонукає до екологічно безпечної діяльності в природі [6]. При цьому вченими соціологами виділяються такі структурні елементи поняття екологічна свідомість як: 1) екологічні знання; 2) емоційні оцінки; 3) установки до певної дії та 4) ціннісний компонент, оскільки саме цінності наскрізь пронизують свідомість, знаходять свій прояв в орієнтаціях, традиціях, діяльності та навіть у її результатах [7].

Що ж стосується поняття правової свідомості (правосвідомості), то остання як одна із форм суспільної свідомості розглядається в теорії права як система поглядів, теорій, ідей, уявлень, оцінок, настроїв, почуттів і установок, що виражають ставлення особи, соціальної групи, суспільства до чинного, минулого і бажаного права, до діяльності, пов'язаної з правом, до правових явищ та поведінки людей в сфері права [8, 640]. При цьому наголошується на ключовому пункті правосвідомості – усвідомлення людьми цінності права, прав

і свобод людини й оцінка діючого права з погляду його відповідності загальнолюдським цінностям, закріпленим у міжнародних документах про права людини [8, 641].

З урахуванням вище зазначеного виділимо такі елементами еколого-правової свідомості як : 1) знання еколого-правових норм та можливість їх застосування на практиці (теоретичні та практичні знання); 2) емоційне відношення кожної людини до норм екологічного права з точки зору їх обов'язковості виконання чи ігнорування; 3) установки свідомості, які мотивують й спонукають до реалізації екологічних прав та виконання екологічних обов'язків; 4) ціннісний компонент у правовому регулюванні взаємозв'язку суспільства та природи, який впливає та пронизує всі попередні складові. Очевидно, що такий ціннісний компонент еколого-правової свідомості залежить від історичного етапу розвитку суспільства та обумовлений сприйняттям суспільством тієї чи іншої концепції взаємодії суспільства і природи, що знаходить своє відображення в праві.

Оскільки сучасний етап розвитку суспільства характеризується, зокрема, економічною та екологічною кризами, парадоксальністю сприйняття екологічного права – «підтримкою на словах та ігнорування на ділі», виникає потреба в переосмисленні ціннісної складової еколого-правової свідомості.

При цьому необхідно враховувати: по-перше, положення ст. 3 Конституції України, згідно якої людина, її життя і здоров'я визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю та ст.50 Конституції України, згідно якої кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди; по-друге, що об'єктивною та невід'ємною умовою існування людства завжди були і залишається якість, стабільність та сприятливість навколишнього природного середовища; по-третє мету національної екологічної політики України, яка полягає в стабілізації і поліпшенні стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-

економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем [2].

З урахуванням останніх наукових поглядів відомих вчених-правників щодо правових аспектів реалізації екологічної політики держави [9],

методології становлення правових основ охорони довкілля [10], міжнародно-правового етичного імперативу як основи теоретико-методологічного забезпечення розвитку екологічного права [11], передумов та особливостей розвитку екологічного права [12; 13], необхідності врахування концепту природи в екологічному праві [14] та концепту екологічного права [15], а також поняття сталого соціально-економічного розвитку, в якому закріплені положення Концепції сталого розвитку та яке знайшло свою легалізацію на законодавчому рівні [16],

таким ціннісним компонентом, має стати розуміння кожною людиною, що подальший розвиток суспільства можливий лише за умови єдності та взаємозв'язку людини і природи (включаючи всі її складові елементи), що передбачає врахування в розвитку суспільства рівності його трьох складових - економічної, екологічної та соціальної, за відсутності переваг жодної складової, що вже знаходить та ще має знайти своє відображення в праві.

З урахуванням зазначеного вважаємо, що положення Концепції сталого розвитку, мають по-перше, проходити «червоною лінією» через тематику наукових досліджень з екологічного права, що проводяться: 1) в межах виконання бюджетних та договірних тем у вищих навчальних закладах та науково-дослідних інститутах; 2) на рівні дисертаційних, магістерських та дипломних робіт; 3) при викладенні матеріалів в підручниках, навчальних посібниках, наукових статтях, науково-практичних коментарях екологічного законодавства; по-друге, мають бути враховані при внесенні змін та доповнень

до чинного екологічного, санітарно-гігієнічного, містобудівного та іншого законодавства України.

Література:

1. Шестерюк А.С. Экологическое право: вопросы теории и методологии анализа. СПб.: Издательство С-Петербургского университета, 2000.
2. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12. 2010 року // Відомості Верховної Ради України.-2011.-№ 26.- Ст.26.
3. Філософський енциклопедичний словник / ред. Шинкарук В.І.- К.: Абрис, 2002.- 740 с.
4. Енциклопедія бізнесмена, економіста, менеджера (Текст) / (за ред. Р. Дяківа).- К.: Міжнар. Екон. Фундація, 2000.- 704 с.
5. Гирусов В. Экологическое сознание как условие оптимизации взаимодействия общества и природы // Философские проблемы глобальной экологии.- М., 1983.- С.105-120.
6. Кисельов М.М. Концептуальні виміри екологічної свідомості / М.М. Кисельов, В.Л. Деркач, А.В. Толстоухов та ін.- К., 2003.- С.70-156.
7. Шидловська М.В. Концептуалізація поняття «екологічна свідомість» у соціогуманітарних науках // Вісник Львівського університету. Серія соціологічна. 2011. - Випуск 5- С.196-204.
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. Видання 2-е.перероблене і доповнене.- Харків: Еспада, 2009.-752 с.
9. Андрейцев В.І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики. Монографія. – Дніпропетровськ.- Національний гірничий університет, 2011.-373 с.
10. Гетьман А.П. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля // Право України 2011.- № 2.- С.11- 19.
11. Костицький В.В. Міжнародно-правовий етичний імператив як основа теоретико-методологічного забезпечення розвитку екологічного права // Право України.- 2011.- № 2.- С.20-33.
12. Балюк Г.І., Кохановська О.В. Екологічне право України: передумови і особливості його подальшого розвитку // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки.-2009.-Випуск № 81.- С.180-187.
13. Малишева Н.Р. Екологічне право: вектори розвитку в ХХІ сторіччі // Право України.- 2011.- № 2.- С. 114- 123.
14. Лю Хунянь Концепт и взгляды на природу в экологическом праве // Государство и право.-2010.- № 3.-С.90-99.
15. Краснова М.В. Концепт екологічного права та його співвідношення з іншими галузями права // Співвідношення екологічного, природоресурсного,

земельного та аграрного права: матеріали до круглого столу 9 грудня 2011 р. / За заг. ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги.- Х.: Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2011.-250 с.- С.34-40.

16. « Сталий соціально-економічний розвиток будь-якої країни означає таке функціонування її господарського комплексу, коли одночасно задовольняються зростаючі матеріальні і духовні потреби населення, забезпечується раціональне та екологічно безпечне господарювання і високоефективне збалансоване використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу суспільного виробництва» (Розділ 1 Загальні положення Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12. 2010 року).

ЕКОЛОГІЧНИЙ РИЗИК В СФЕРІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА: ЮРИДИЧНЕ ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ

Кондратьєва К.А.,
аспірант кафедри екологічного права
юридичного факультету
Київського національного
університету імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Сільськогосподарське виробництво сьогодні визнано одним з найбільших забруднювачів довкілля. Методи його ведення характеризуються екстенсивним використанням природних ресурсів, активним залученням різноманітної техніки та застосуванням хімічних речовин, що справляє негативний вплив на стан навколишнього середовища, життя і здоров'я людей. Усе це вимагає від науки екологічного права розробки механізму забезпечення екологічної безпеки у цій галузі.

Як слушно вказує М.О. Фролов, найбільш суттєвою ознакою екологічної безпеки є ризик, адже питання про обрання того чи іншого заходу, важеля, механізму забезпечення екологічної безпеки залежить від конкретного прояву, реалізації чинника екологічного ризику¹. З огляду на те, що належним чином

¹ Фролов М.О. Правові аспекти екологічного ризику: Дис ... к.ю.н.: 12.00.06 / Фролов Максим Олександрович; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2000. – С. 21-22

розроблений понятійний апарат є необхідною передумовою створення ефективної системи правового регулювання, вважаємо, що для формування механізму забезпечення екологічної безпеки у сфері сільськогосподарського виробництва необхідним є визначення поняття, ознак та виявлення носіїв екологічного ризику у цій галузі.

Варто зазначити, що категорія екологічного ризику була предметом досліджень таких вчених-правників як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, О.Л. Дубовик, А.І. Іойриш, Н.Г. Жаворонкова, М.О. Фролов та ін. Проте, аналізу екологічних ризиків в сфері саме сільськогосподарського виробництва досі проведено не було.

В еколого-правовій науці екологічний ризик розглядається як умова виникнення регулятивних правовідносин щодо забезпечення екологічної безпеки; підстава формування спеціальної правосуб'єктності осіб, які здійснюють еколого-небезпечну діяльність; невід'ємна ознака екологічної небезпеки, що виявляється у виникненні потенційної загрози життю та здоров'ю людини через небезпечний стан довкілля; показник рівня екологічної безпеки та його класифікації з метою відповідної регуляції поведінки відповідальних суб'єктів щодо забезпечення безпечного функціонування природних і техногенних систем².

Носіями екологічного ризику визнаються речовини природного і штучного походження та їх суміші, що здатні за певних умов і обставин виявляти властивості, які створюють реальну загрозу для життя і здоров'я людини та довкілля. У сфері сільськогосподарського виробництва ними є пестициди, агрохімікати, антибіотики, гормональні препарати, важкі метали, відходи тваринницьких комплексів, гази та мікроорганізми, що викидаються з тваринницьких комплексів. Потенційно небезпечними вважаються й генетично-модифіковані організми.

² Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – С. 55-56; Фролов М.О. Правові аспекти екологічного ризику: Автореф. дис. ... к.ю.н. 12.00.06 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2001. – С. 10-11.

На підставі аналітичних досліджень та узагальнення практики уся сукупність виявлених на сьогодні екологічних ризиків у цій сфері, на нашу думку, можна класифікувати за наступними критеріями:

1. За галуззю сільського господарства, у якій вони проявляються:

- екологічні ризики у сфері рослинництва: ризик понадлімітного забруднення навколишнього середовища хімічними речовинами, які використовуються при вирощуванні сільськогосподарських культур; ризик перевищення гранично допустимого вмісту залишків шкідливих речовин у вирощеній продукції; ризик неконтрольованого поширення ГМО; ризик для здоров'я споживачів від споживання продукції, виробленої із використанням ГМО; ризик перевищення гранично допустимих рівнів шуму; ризик понаднормового забруднення ґрунту, водних об'єктів та атмосфери відпрацьованими паливно-мастильними матеріалами внаслідок роботи сільськогосподарської техніки;

- екологічні ризики у сфері тваринництва: ризик понадлімітного забруднення навколишнього середовища шкідливими відходами тваринницьких комплексів; ризик перевищення допустимих рівнів викидів мікрофлори та вірусів з тваринницьких комплексів; ризик для споживачів продуктів тваринництва від використання у кормах для птахів і тварин антибіотиків.

2. За сферою прояву ризику:

- ризики зовнішньої екологічної безпеки, які проявляються у завданні шкоди навколишньому природному середовищу;

- ризики внутрішньої екологічної безпеки, які проявляються у завданні шкоди життю і здоров'ю людини через сільськогосподарську продукцію, яку вона споживає.

3. За масштабом можливих наслідків:

- ризики, які несуть загрозу глобальній екологічній безпеці: ризик неконтрольованого поширення ГМО; ризик забруднення природних об'єктів

міжнародного значення;

- ризики, які несуть загрозу національній екологічній безпеці: ризик понадлімітного забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення; ризик перевищення гранично допустимого вмісту залишків шкідливих речовин у вирощеній продукції; ризик для споживачів продуктів тваринництва від використання у кормах для птахів і тварин антибіотиків;

- ризики, які несуть загрозу регіональній екологічній безпеці: ризик понадлімітного забруднення природних ресурсів регіонального значення;

- ризики, які несуть загрозу локальній екологічній безпеці: ризик перевищення гранично допустимих рівнів шуму під час роботи сільськогосподарської техніки; ризик перевищення допустимих рівнів викидів мікрофлори та вірусів з тваринницьких комплексів тощо.

Водночас, наведені критерії класифікації та перелік ризиків не є вичерпними. Сучасний стан розвитку досліджень природничими науками наслідків впливу сільськогосподарського виробництва на навколишнє середовище, життя і здоров'я людини дає підстави очікувати виявлення раніше невідомих екологічних ризиків у цій галузі.

Відзначимо, що хоча екологічний ризик є об'єктивною властивістю речовин і його існування не залежить від закріплення у законодавстві, проте, лише нормативно встановлений рівень небезпечності для життя, здоров'я людини та навколишнього природного середовища речовин, їх поєднань, сполук, сумішей може стати підставою виникнення правовідносин із забезпечення екологічної безпеки та потягти за собою юридично-значимі наслідки. При цьому, в Україні склалася ситуація, за якої окремі, визнані світовим співтовариством, екологічні ризики досі не знайшли свого закріплення у законодавстві, а, отже, відсутній і правовий механізм запобігання їх проявам. Це, зокрема, стосується максимально-допустимих рівнів викидів мікрофлори і вірусів з тваринницьких комплексів, допустимості використання деяких засобів захисту рослин та стимуляторів росту тварин, допустимої інтенсивності руху

транспортних засобів поряд із сільськогосподарськими угіддями та ін.

На підставі викладеного та беручи до уваги загальні ознаки екологічного ризику³, вважаємо за доцільне сформулювати наступні особливості, які характерні для екологічного ризику у сфері сільськогосподарського виробництва:

1) є підставою виникнення правовідносин щодо забезпечення екологічної безпеки у сфері сільськогосподарського виробництва;

2) проявляється як внаслідок застосування або вироблення небезпечних речовин та сумішей безпосередньо у процесі сільськогосподарського виробництва, так і внаслідок зовнішнього впливу на сільськогосподарські комплекси (наприклад, з боку транспортних засобів);

3) антропоцентрична спрямованість: екологічний ризик в сфері сільськогосподарського виробництва є ризиком зниження якості як навколишнього природного середовища, так і продуктів харчування, що справляє негативний вплив на життя та здоров'я людини;

4) негативні наслідки від прояву екологічного ризику в цій сфері можуть виявлятися як негайно, так і через значний проміжок часу, що пояснюється здатністю окремих речовин впливати на здоров'я людини лише після накопичення в її організмі до певного рівня;

5) обмеженість можливості абсолютного визначення екологічного ризику, що обумовлена об'єктивною неможливістю повного виявлення проявів екологічних загроз та наслідків використання окремих речовин і організмів.

Таким чином, екологічний ризик у сфері сільськогосподарського виробництва пропонуємо визначити як нормативно встановлений рівень небезпечності для життя, здоров'я людини та навколишнього природного середовища речовин, їх поєднань, сполук, сумішей, що використовуються і виробляються у сфері рослинництва та тваринництва або впливають на

³ Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – С. 55-56; Фролов М.О. Правові аспекти екологічного ризику: Дис ... к.ю.н.: 12.00.06 / Фролов Максим Олександрович; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2000. – С. 42-43.

сільськогосподарське виробництво ззовні, який обумовлений можливістю прояву їх негативних властивостей, що виступає передумовою формування системи забезпечення екологічної безпеки в цій галузі.

Лише закріплення у нормативних актах всієї сукупності виявлених на сьогодні в цій галузі екологічних ризиків та своєчасне доповнення їх переліку новими, визначеними за результатами обґрунтованих наукових досліджень, на нашу думку, здатне створити умови для побудови ефективної системи правового забезпечення екологічної безпеки в сфері сільськогосподарського виробництва в Україні.

**ОБ'ЄКТИ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА:
НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ**

Краснова М.В.,
доктор юридичних наук,
професор кафедри екологічного права
юридичного факультету
Київського національного
університету імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Наука екологічного права може вважатися достатньо універсальною, якщо в ній належним чином упорядковані спільні підходи до основних правових категорій, що визначають традиційні сутнісні характеристики галузі права, яку така наука вивчає. Йдеться зокрема про предмет, метод, систему законодавства, наявний суспільно-державний інтерес до регулювання відповідних відносин нормами цієї галузі права. З таких міркувань досить умовно можна назвати науку екологічного права достатньо універсальною, оскільки до цього часу ще не вироблено єдиних науково-методологічних підходів, зокрема, до предмета галузі, тобто до тієї системи суспільних відносин, які регулюються правовими нормами цієї галузі і, особливо, до

об'єктів екологічного права, тобто, до тих матеріальних та нематеріальних благ, з приводу яких виникають такі правовідносини¹.

Для їх визначення проводяться дослідження на загал вчень, або ж доктрин² чи концепцій³, у межах яких такі вчення розглядаються як науково-правничі доктрини нового рівня правового світобачення⁴, або ж як концепції про поняття сутності відносин, що відбуваються у сфері навколишнього природного середовища, зв'язків, що мають місце, та що мають базуватися на науково обґрунтованій системі наукових поглядів на сутність і правову природу юридичного закріплення суспільних відносин у галузі взаємодії суспільства з навколишнім середовищем⁵.

Зокрема, на засадах аналізу історії формування науки екологічного права, виокремлено три основні доктрини змістовного обґрунтування предмету екологічного права: а) доктрина права навколишнього середовища (раціональне природокористування та природоохоронне право), де основними об'єктами виступають природні ресурси та навколишнє природне середовище як сукупність природних, природно-соціальних умов і процесів; б) гуманістична доктрина (побудована на так званих блоках правового регулювання екологічних правовідносин – природноресурсного, середовищезахоронного законодавства та законодавства про забезпечення екологічної безпеки), де серед об'єктів виділяють, поряд із природними ресурсами, навколишнім природним середовищем, природними комплексами і ландшафтами, людину, особливо немайнові блага, якими вона володіє – її життя і здоров'я; в) концепція

¹ Шемшученко Ю.С. Об'єкт права: Юридична енциклопедія, т. 4. – К.: Укр. Енцикл., 1998. - С. 213.

² Андрейцев В. І. Генеза наукових доктрин екологічного права в Україні // Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики [текст]: моногр. / В.І. Андрейцев. – Дніпропетровськ, Національний гірничий університет, 2011. – С. 18-29.

³ Макарова Т.И. Эколого-правовая концепция как научная основа юридического закрепления отношений в сфере взаимодействия общества с окружающей средой / Т.И. Макарова // Право и демократия: сб. науч. Тр.; редкол. : В.Н. Бибило (отв. ред.) [и др.] – Минск: БГУ, 2006 – Спец. Вып. – С. 45-62.

⁴ Андрейцев В. І. Зазначена праця, с. 18.

⁵ Макарова Т.И. Вказана праця.

комплексної галузі права⁶, яка в основному збігається із гуманістичною концепцією⁷.

Беззаперечно, що на такі підходи до розуміння сутності і значимості предмета та об'єкта екологічного права об'єктивно впливають положення самого законодавства, спрямованого на регулювання відносно самостійної системи суспільних відносин, яка і визначає самостійність галузі права. Загально відомо, що на теренах України формувалося екологічне законодавство спершу *природоресурсного характеру* (земельне, водне, лісове, надрове тощо), завданням якого було регулювання відносин з приводу належності природних об'єктів та ресурсів відповідним суб'єктам на праві власності та на праві природокористування у процесі забезпечення багаточисельних потреб держави і суспільства у корисних властивостях таких об'єктів та ресурсів, для розвитку різних галузей господарювання, функціонування яких не можливе без використання таких ресурсів.

Саме в період формування природоресурсного права та законодавства намічається його публічно-правовий характер, особливо по відношенню до його методу правового регулювання, який має переважно імперативний (владний) характер та до його *об'єктів* – землі, вод, надр і їх складових (корисних копалин), лісів, рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, що відповідно до тогочасного законодавства знаходились у виключній загальнонародній (загальнодержавній) власності і надавалися тільки у користування. Так званім екологізованим аспектом цієї галузі вважалося раціональне використання природних ресурсів, залучених у господарський обіг, яке було визначальним з точки зору формування принципів, закріплених у правових нормах, особливо в частині обов'язковості обґрунтованості цілей та мети природокористування, нормування (раціону - нормативів, лімітів, квот, обсягів тощо) видового природокористування, а також що відображало науковий підхід про таку форму взаємовідносин суспільства і природи як

⁶ *Андрейцев В. І.* Зазначена праця, с. 24.

⁷ *Андрейцев В. І.* Зазначена праця, с. 24.

економічну, яка хоч із деякими обмеженнями у процесі природокористування, проте з пріоритетністю і всебічно спрямовувалася для досягнення цілей «всезагального благоденствування».

Отже, природні ресурси як об'єкти правового регулювання у буквальному значенні розглядаються як джерела споживання⁸, вони традиційно складають основу як адміністративно-планової (наприклад, радянської), так і ринкової (сучасної) економіки, побудованої на таких постулатах, які або повністю або частково не враховують концепту природи – ідеології, що сформована на основі суджень і критеріїв для використання *природи*⁹ як об'єкта права. Тобто, раніше, як власне і тепер, в межах природоресурсного напрямку науки об'єктами правового регулювання розглядаються виключно природні ресурси, які хоч фактично і мають зв'язки із природою (мають природне походження, пов'язані з навколишнім природним середовищем, виконують функції життєзабезпечення тощо), проте які можуть перебувати у цивільному обігу чи у господарському віданні на певних правових титулах та щодо яких можуть вчинятися певні юридично значимі дії (купівля-продаж, застава, обмін, дарування тощо).

У такий спосіб суспільство в межах економічних атрибутів природи звело до рангу «привласнення та збагачення» всім і всього, що пов'язано з використанням природних багатств. Власність на природу виникає, перефразовуючи слова Цицерона, на те, що колись було загальним. Тому не дивно, що в межах споріднених галузевих наук ставиться під сумнів існування природоресурсного права у системі екологічного права, робиться зауваження, що в історичному аспекті природоресурсне право виділилося із земельного права, що в ньому переважають відносини права власності на природні ресурси, що потребують «переважно диспозитивних регулятивних засад, які базуються на позитивних зобов'язаннях і стимулах, а також на обмеженому застосуванні

⁸ Екологічне право України: підруч. для студ. вищих навч. закладів / За аг. ред. Каракаша І.І. – Одеса: Фенікс, 2012. – С. 93.

⁹ Лю Хунянь. Концепт и взгляды на природу в экологическом праве // Государство и право. – 2010. - № 1. – С. 90-99.

дозвільних способів при наданні дозволів на спеціальне природокористування»¹⁰. Такі підходи прислужують іншим правовим наукам, зокрема цивільному і господарському праву, для яких характерною є особливість визнання і захист (охорона) економічних атрибутів природи. Особливо це стосується питання права власності, зокрема приватної, на природу¹¹, що на думку Бринчука М.М. є «ресурсом деградації природи, суспільства і держави»¹², а на нашу думку - нівелює засади сталого розвитку.

З таких міркувань Бринчук М.М. пропонує законодавчо визнати природу публічним благом та переглянути державну політику щодо встановлення права приватної власності на природні ресурси. Тому, на мою думку, в процесі роботи Національної асамблеї по підготовці нової редакції Конституції України доцільно врахувати саме такі наукознавчі екоцентричні підходи до суті і значимості природи та, особливо, її екологічних і духовних (соціальних) атрибутів, що відповідає сутності засад сталого розвитку, а тому на рівні Основного Закону слід визнати природу, в тому числі перетворену внаслідок антропогенного впливу (навколишнє природне середовище, середовище життєдіяльності) найвищою соціальною цінністю.

В обґрунтування таких підходів пропонується розглядати людину складовою частиною природи, зважаючи на її біологічне походження та неможливість існування без природи. Тому людству, як представнику світового розуму, слід розробляти належні засоби охорони перш за все для природи як середовища і умови свого існування.

Заперечуючи противникам підходу, які вважають, що оберігати природу і не оберігати при цьому людину – це шлях в нікуди (не буде людини, вважають вони, – втрачається будь-який сенс охорони природи, особливо правовими засобами, які є соціальними регуляторами відносин між людьми, а не

¹⁰ *Срмоленко В.М.* Теоретичні проблеми розмежування галузей екологічного і природо ресурсного права // *Право України.* – 2010. - № 7. С. 148-153.

¹¹ *Бринчук М.М.* Частная собственность и природа // *Государство и право.* – 2011. - № 9. – С. 24-33.

¹² *Бринчук М.М.* Право как ресурс деградации природы, общества и государства // *Государство и право.* – 2012. - № 4. – С. 29-38.

природних зв'язків), доцільно зазначити, що в науці екологічного права слід переглянути концептуальні наукові підходи саме до об'єктного складу екологічних правовідносин. При цьому доцільно керуватися новітніми науковими підходами щодо концепту природи в екологічному праві, який досліджує усі її атрибути – економічні, екологічні та, особливо, духовні. Для посилення значимості останнього атрибуту природи слід брати до уваги цілі державної екологічної політики України, особливо щодо наукового та правового обґрунтування регулювання засад підвищення рівня екологічної свідомості, а в її межах – еколого-правової освіти і виховання. На вирішення такого завдання доктрина екологічного права може залучати сучасні підходи інших наук, зокрема, філософії права, де напрацьовується досить цікавий сучасний науковий напрям – екософія права як методологічне завдання формування екоправової культури в Україні¹³.

Екософія права визначається як пост(мета)некласична парадигма філософії гармонізації відносин між людьми в соціумі і Природою через екологізацію свідомості. В основі такого підходу пропонується розглядати зміну парадигми мислення шляхом екологічного синтезу його екстравертного й інтровертного типів на підставі їх гармонізації в цілісне правове мислення. При цьому звертається увага на те, що саме творчий потенціал індивіда екстравертного типу має екофобну спрямованість, що програмує його дії на збиток власному благу як просто біоістоти (як і благу інших біоістот), тобто призводить до нехтування правом на гідне життя. Творець техногенної цивілізації, формуючи її на засадах екофобної парадигми, сам перетворюється на руйнівника як фундаментальних гуманістичних підвалин культури в цілому, так і її екологічного складника – природного підґрунтя екогармонійного правового суспільства¹⁴.

¹³ Бургарт Т.І. Екософія права як методологічне завдання формування екоправової культури в Україні // Проблеми законності. – 2008. – С. 209-214.

¹⁴ Бургарт Т.І. Вказана праця, с. 112.

Отже, вирішальним чинником еволюції соціуму пропонується визнати правову людину як цілісно-екотворчу особистість, становлення якої пов'язується з екологізацією її правосвідомості, духовним оновленням на засадах набуття знань про гармонізацію соціальних відносин у цілому й правовідносин, зокрема, де вирішальна роль відводиться чиннику визнання індивідом відповідальності щодо Природи як своєї колиски й годувальниці, джерела власного життя. У такому випадку особистість, яка формується як екологічна правова людина, здатна взяти на себе відповідальність за своє життя, майбутнє соціуму і Природи. У зв'язку з цим підкреслюється, що історія людства надає підстави для розуміння того, що перетворення індивіда на цілісну екологічну правову особистість та те знання, яке він розвинув у напрямі екофобної раціоналістичності, не дозволить йому сконцентрувати в необхідному обсязі інформацію для вирішення творчих завдань і забезпечити головну мету свого призначення – вдосконалити себе як творця екогармонійного правового соціуму¹⁵.

Такий підхід, на нашу думку, відображає екоцентричний підхід у розумінні сучасних взаємин суспільства і природи. В останніх наукових працях, зокрема, присвячених осмисленню теоретичних проблем реалізації екологічної функції держави, пропонується кардинально змінити сутність цієї функції держави на засадах екоцентричної спрямованості, та яку пропонується розглядати як сталий основний напрямок діяльності держави, який здійснюється в цілях збереження і примноження потенціалу природи – світового універсуму – у всьому її різноманітті при одночасному створенні екологічно безпечних умов життєдіяльності людини і суспільства¹⁶.

Повертаючись до питання природних ресурсів, доцільно брати до уваги, що це однорідні складові природи, які є елементами екосистеми і придатні для задоволення певних потреб людини. Відповідно до сучасних законодавчих

¹⁵ Бургарт Т.І. Там само.

¹⁶ Карпович Н.И. Теоретические проблемы реализации экологической функции государства // Автореф.дисс. д.ю.н., специальность 12.00.06 – природоресурсное право; аграрное право; экологическое право. – Минск, БГУ, 2012. – 29 с.

засад, які в той чи інший спосіб закріплюють цю правову категорію, природними ресурсами є: землі, земельні ресурси (грунт), надра (корисні копалини), води, повітряний простір, атмосферне повітря, клімат, радіочастотний ресурс, тваринний світ, рослинний світ, альтернативні джерела енергії¹⁷. Тому природними ресурсами, саме як складових природи, мають бути визначені як матеріальні так і нематеріальні блага, які підлягають особливій охороні та відтворенню, що прямо впливає зі змісту ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» «Об'єкти правової охорони навколишнього природного середовища». Так, природні ресурси як матеріальні блага – це частини природи, або ж природних об'єктів, що залучені в господарський обіг та які в силу притаманним їм якостям можуть використовуватися людиною, суспільством і державою для задоволення багаточисельних потреб. Природні ресурси як нематеріальні блага – це не залучені до господарського обігу природні об'єкти, що входять в екологічні системи як необхідні компоненти та внаслідок виконуваних екологічних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних, науково-пізнавальних, естетичних та інших функцій мають особливе значення для задоволення потреб середовища життєдіяльності людини і суспільства.

Отже, по суті природні ресурси – це основні об'єкти екологічного права щодо яких в науці не достатньо повно приділяється увага, особливо до їх юридичних ознак та поняття, можливості юридичного визначення та юридичної класифікації. Характеристика природних ресурсів, у залежності від включення їх у господарський обіг чи виключення із останнього з метою особливої охорони у межах спеціально визначених територій, дозволяє розглядати природоресурсну та природоохоронну складову кожної із галузей права, що визначають структуру екологічного права: земельноресурсне і земельноохоронне; водоресурсне і водоохоронне; надроресурсне і надророохоронне тощо. Про те, що екологічне право побудоване перш за все на

¹⁷ [Мала гірнича енциклопедія](#). В 3-х т. / За ред. [В. С. Білецького](#). — Донецьк: Донбас, 2004. — ISBN 966-7804-С. 14-3.

засадах природоресурсного і природоохоронного блоків правового регулювання свого часу звертали увагу Петров В.В.¹⁸, Андрейцев В.І.¹⁹ та інші. Тому не можна погодитись із Каракашем І.І. про те, що «в еколого-правовому розумінні не можна охороняти те, що підлягає споживанню, а те, що не використовується, не потребує охорони»²⁰.

Економічний атрибут природи і її ресурсів необхідний в сучасних умовах передусім для реалізації засад сталого розвитку – домінантної ідеології розвитку цивілізації на найближчі століття. Особливо це характерне для державної екологічної політики суверенної держави, яка має відображати суть політик інших держав. Відповідно до принципів національної екологічної політики, визначених у Законі України від 21 грудня 2010 року «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», економічна складова сталого розвитку, поряд із екологічною та соціальною, є необхідним засобом посилення ролі екологічного управління, припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі, забезпечення екологічно збалансованого природокористування тощо, в тому числі такими способами як: удосконалення дозвільної системи у сфері охорони навколишнього природного середовища, включаючи наукове забезпечення встановлення лімітів на використання природних ресурсів та граничнодопустимих рівнів забруднення навколишнього природного середовища; екологічна експертиза та оцінка впливу на стан довкілля небезпечних видів діяльності та об'єктів; економічні та фінансові механізми. Зокрема, основними економічними та фінансовими механізмами для сфери природних ресурсів мають бути: їх економічна оцінка, яка у планово-проектних розрахунках повинна бути тільки диференційною рентою²¹; пошук

¹⁸ Петров В.В. Экология и право. – М., 1981. – С. 32-33.

¹⁹ Андрейцев В.І. Інтеграція та диференціація галузей екологічного права: проблеми структуризації системи // Співвідношення екологічного, природоресурсного, земельного і аграрного права: Матеріали до круглого столу 9 грудня 2011 р. / За заг. Ред. А.П. Гетьмана та М.В. шульги. – Х.: Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2011. – С. 3-9.

²⁰ Екологічне право України: підруч. для студ. вищих навч. закладів / За аг. ред. Каракаша І.І. – Одеса: Фенікс, 2012. – С. 93.

²¹ Стратегічні напрями сталого розвитку України // Під ред.. Б.М. Данилишина. – К., 2003. – С. 7-34.

нових джерел фінансування заходів з їх відтворення та підтримання у належному стані; створення сприятливого податкового, кредитного та інвестиційного клімату в природоохоронну діяльність; удосконалення нормативно-правової бази з питань природокористування на платній основі, інше. Науці екологічного права доцільно всебічно долучатися до дослідження правових засад таких механізмів.

Цікавий підхід висловлюється вченими економістами, згідно з яким раціональне використання природних ресурсів, їх збереження, відтворення і всебічна охорона як складових навколишнього природного середовища – найголовніша передумова забезпечення *ресурсо-екологічної безпеки* нинішнього і майбутніх поколінь людей, підтримання у біосфері екологічної рівноваги, а отже чистого і здорового довкілля²². Цей підхід дозволяє враховувати наукову класифікацію об'єктів екологічного права, зокрема, поділ їх на диференційні, інтегровані та комплексні. Так, за умови, що природні ресурси віднесені до диференційних об'єктів з точки зору поділу природи на окремі її компоненти, вони у своїй сукупності можуть входити й до інтегрованих об'єктів, одним із яких визнано навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов і процесів, а також до комплексних об'єктів: вони можуть бути ресурсами природно-заповідного фонду, курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних зон та територій, виключної економічної зони та континентального шельфу, або ж знаходитись у межах зон надзвичайних екологічних ситуацій.

Тому науці екологічного права слід переглянути свої підходи до наукового обґрунтування формування, на засадах *природоохоронного права* та законодавства не лише природно-заповідного, курортного, рекреаційного та іншого права, а й ландшафтного права України, про що найбільш предметно говорить останнім часом Андрейцев В.І.²³. У межах такого напрямку науки

²² Трегобчук В. Концепція сталого розвитку для України // Вісник НАН України. – 2002. - № 2. www.nbu.gov.ua

²³ Андрейцев В. І. Феноменологічні аспекти формування ландшафтного права і законодавства // Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики [текст]: моногр. / В.І. Андрейцев. – Дніпропетровськ, Національний гірничий університет, 2011. – С. 119-204.

доцільно дати наукове обґрунтування сучасних комплексних об'єктів екологічного права, і, передусім, ландшафтів, включення до їх складу відповідних природних ресурсів, що накладе свій відбиток на покращення якості правових режимів таких територій. При цьому, вимушено, під впливом прийнятих нових законів²⁴, доцільно враховувати, що територія – це частина земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси.

Окрім природних ресурсів, природних комплексів та ландшафтів, перетвореної природи та людини в ній, об'єктом екологічного права доцільно визнавати екологічну безпеку, про багатоаспектність якої вже напрацьована відповідна доктрина. При цьому основними юридичними ознаками екологічної безпеки як об'єкта екологічного права можуть бути: а) її легітимне (законодавче) визначення як відповідного *стану навколишнього природного середовища*, при якому здійснюються державно-правові, організаційні, економічні, техніко-технологічні та інші соціальні засоби; б) включення її до системи національної безпеки, що визначається як *захищеність важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави*, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам, особливо у сфері використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища²⁵; в) включення її сутнісних характеристик до означення конституційного права людини і громадянина – права на безпечне для життя і здоров'я довкілля – права на екологічну безпеку; г) визнання її відповідним типом екологічних правовідносин антропогенного характеру; д) формування системи правових норм, спрямованих на регулювання таких відносин тощо.

²⁴ П. 13 ст. 1 Закону України від 17 лютого 2011р. «Про регулювання містобудівної діяльності» // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 34. – Ст. 343.

²⁵ Ст. 1 Закону України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки» // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 39. – Ст. 351.

Екологічна безпека у значенні об'єкта екологічного права дозволяє включати у її розуміння усю сукупність об'єктів екологічного права, зважаючи, що серед *пріоритетів національних інтересів*, що складають основи національної безпеки, виділяється: забезпечення екологічно і техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів²⁶. Для подальших наукових досліджень доцільно враховувати вже згаданий вище термін *ресурсно-екологічна безпека*, який дозволить вийти на такий рівень наукового обґрунтування, що саме в процесі суспільного використання природних ресурсів і природи в цілому утворюється найбільший ступінь розробленості заходів захищеності національних інтересів у цілому та в екологічній сфері зокрема. Потребує наукового обґрунтування й такий термін як «безпекове середовище», упроваджене в положеннях Стратегії національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється», затвердженої Указом Президента України від 12 лютого 2007 року № 105 (в редакції Указу Президента України від 8 червня 2012 року № 389/2012).

Вищезазначене покликано підвищити якісніший рівень науково-методологічних підходів до суті, значимості, ролі екологічного права як науки та його впливу на вирішення актуальних питань сьогодення.

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ НАУКОВО-ПРАВОВИХ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Краснова Ю.А.

кандидат юридичних наук, старший викладач
кафедри аграрного, земельного
та екологічного права імені академіка В.З. Янчука
Національний університет біоресурсів
і природокористування України,
м. Київ

²⁶ Ст. 6 Закону України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки» // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 39. – Ст. 351.

Як свідчить нормативно-правове регулювання, вперше питанням екологічної безпеки була приділена увага на міжнародному рівні, зокрема у відповідних резолюціях Генеральної Асамблеї ООН від 5 грудня 1986 р. і 7 грудня 1987 р. Зі змісту вказаних документів випливає, що захист і поліпшення довкілля, раціональне використання природних ресурсів тісно пов'язані із забезпеченням міжнародної безпеки у всіх її аспектах, припиненням гонки озброєнь і роззброєнням, в першу чергу ядерним¹.

В цей же час на нараді Постійного консультативного комітету країн-членів Організації Варшавського Договору (1987 р., травень) країнами Радянського Союзу висувуються основні положення концепції міжнародної екологічної безпеки, як складової всеосяжної системи міжнародної безпеки, що були сформульовані в Комюніке Берлінської наради². Взаємозв'язок екологічної і міжнародної безпеки переконливо показаний і в статті М.С. Горбачова «Реальність і гарантії безпечного миру»³.

Позитивні тенденції у сфері міжнародної екологічної безпеки отримало закріплення цих положень і в Меморандумі соціалістичних країн, поширеному на 42-ій сесії Генеральної Асамблеї ООН, а також в проекті резолюції «Міжнародна екологічна безпека» (1987 р., 30 жовтня), представленому на сесії делегаціями Чехословачії та УРСР⁴.

Відповідний розвиток концепції міжнародної екологічної безпеки відбувся на Нараді Політичного консультативного комітету держав-учасниць Варшавського Договору (Варшава, 1988 р., червень), на якій був прийнятий важливий документ з питань забезпечення екологічної безпеки - «Наслідки гонки озброєнь для довкілля та інші аспекти екологічної безпеки»⁵. В ньому визначені основи концепції міжнародної екологічної безпеки, покликаної

¹ Кириленко В.П. Принцип экологической безопасности в современном международном праве / В.П. Кириленко // Правоведение. – 1989. - № 3. – С. 49-53.

² Там само.

³ Горбачев М.С. Реальность и гарантии безопасного мира // Право, 1987, 17 сентября.

⁴ UN Doc. A/C.2/42/L.34. 1987. 30 oct.

⁵ Ежегодный доклад директора-исполнителя ЮНЕП. Найроби, 1987. С. 305.

сприяти стійкому і безпечному розвитку усіх держав і створенню сприятливих умов для життя кожного народу і кожної людини. Важливо відзначити і розроблену державами-учасниками Варшавського Договору програму термінових дій по забезпеченню екологічної безпеки на основі відкритої міжнародної співпраці. Ця програма дій держав слугує прикладом нового екологічного мислення в міжнародній політиці.

На теренах сучасної України вперше термін «екологічна безпека» був використаний у постанові ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР «Про корінну перебудову справи з охорони природи в країні» від 7 січня 1988 року⁶. В ній, зокрема, підкреслювалось, що «питання охорони природи мають велике суспільне значення, у їх вирішенні недопустимі політична і організаційна млявість, безініціативність органів державного управління, підприємств, установ та організацій. Боротьба за екологічну безпеку на Землі повинна розглядатись як одна із самих відповідальних і благородних задач радянських людей».

З часом з'явилися спеціальні наукові статті по правовим аспектам екологічної безпеки⁷, екологічні словники, наукові праці та статті, в яких поняття «екологічна безпека» та «забезпечення екологічної безпеки» використовувалися в якості інструменту або предмету дослідження⁸. Ці праці поклали основу для формування першого етапу розвитку наукової думки про екологічну безпеку.

Цей етап характеризувався тим, що екологічна безпека розглядалася через призму так званого масштабного фактора, тобто мається на увазі рівень її впливу і поширення. Так, ще О.С. Тимошенко, В.П. Кириленко, С.О. Євтеєв та О.С. Колбасов зазначали, що екологічна безпека – це частина міжнародної

⁶ Собрание постановлений СССР. – 1988. - № 2. – Ст. 16.

⁷ Тимошенко А.С. Глобальная экологическая безопасность – международно-правовой аспект // Советское государство и право. - 1989. - № 1. – С. 84-91; Тимошенко А.С. Международный контрольный механизм в системе экологической безопасности // Советское государство и право. – 1992. - № 12. – С. 93-99.

⁸ Реймерс Н.Ф. Природопользование. Словарь-справочник, М., 1990.

безпеки⁹. На глобальний світовий характер екологічної безпеки вказував і Н.Ф. Реймерс, який визначав її як комплекс станів, явищ і дій, що забезпечують екологічний баланс на Землі і в будь-яких її регіонах на рівні, до якого фізично, соціально-економічно, технологічно і політично готове людство¹⁰.

Відповідно, О.С. Колбасов визначав екологічну безпеку як «систему заходів, що усувають загрозу масовій загибелі людей в результаті такої несприятливої антропогенної зміни стану природного середовища на планеті, при якій людина як біологічний вид позбавляється можливості існувати, оскільки не зможе задовольняти свої природні фізіологічні і соціальні потреби життєдіяльності за рахунок навколишнього матеріального світу»¹¹.

В.П. Кириленко, досліджуючи юридичний зміст принципу екологічної безпеки визначив, що він полягає в обов'язку держав здійснювати свою діяльність так, щоб виключити на користь забезпечення міжнародної безпеки дію екологічних стресів, що посилюються, на локальному, національному, регіональному і глобальному рівнях. Міжнародна екологічна безпека, на його думку, передбачає такий стан міжнародних відносин, при якому забезпечуються збереження, раціональне використання, відтворення і підвищення якості довкілля. Будь-яка національна діяльність держав і їх органів в Світовому океані, будь-яких районах нашої планети, на Місяці, в космічному просторі повинна здійснюватися так, щоб виключити нанесення збитку не лише іншим державам, але і всьому міжнародному співтовариству в цілому¹².

В свою чергу, Євтеєв С.О. визначав екологічну безпеку як «...структурну і якісну перебудову господарської діяльності для досягнення сталого розвитку, який включає економію енергії і природних ресурсів; перехід на

⁹ Тимошенко А.С. Глобальная экологическая безопасность – международно-правовой аспект // Советское государство и право. - 1989. - № 1. – С. 84-91; Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) / О.С. Колбасов // Советское государство и право. – 1988. – № 12. – С. 47-55 (С. 48).

¹⁰ Реймерс Н. Ф. Вказана работа. - С. 41.

¹¹ Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности (юридический аспект) // Сов. государство и право. 1988. № 12. С. 48.

¹² Кириленко В.П. Вказана работа. – С. 49.

природоохоронні безвідходні технології...» тощо¹³.

З 90-х років термін «екологічна безпека» увійшов до нормативно-правових актів України як незалежної держави, серед яких важливе місце посідають Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року¹⁴, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року¹⁵, Конституція України від 28 червня 1996 року¹⁶. Вважається, що саме з цього періоду починається більш ґрунтовне науково-правове дослідження поняття «екологічна безпека». Цей період характеризується появою двох протилежних наукових підходів щодо наявності або відсутності «екологічної безпеки як окремої правової категорії».

Так, прибічники теорії «екологічної безпеки» продовжували розглядати її в межах міжнародної безпеки, а також робили спроби розглядати її в рамках національної безпеки. Наприклад, Кукушкіна А.В. характеризувала екологічну безпеку як «складну взаємозв'язану і взаємозалежну систему міжнародних екологічних норм, спрямованих на забезпечення безпеки всіх життєво важливих для людства екологічних компонентів планети, а також збереження і підтримку існуючого природного балансу»¹⁷. При цьому вона наголошувала про близькість питань військової і екологічної безпеки, що знаходить своє віддзеркалення в еволюції самого поняття безпеки, яке з початку 80-х років все більшою мірою ототожнюється не стільки з національною військовою безпекою, скільки з множинністю причин, загрозливих безпеці, і з взаємозалежністю держав¹⁸. Шишко А.А. визначав екологічну безпеку як «комплекс правових, організаційних і матеріальних гарантій захисту довкілля кожної держави від шкідливої дії, джерела якої розташовані за межами даної

¹³ Евтеев С.А. Создается система экологической безопасности / С.А. Евтеев, Ю.А. Стариков // Вестник Академии Наук СССР. – 1989. – № 6. – С. 120-122. (С. 120).

¹⁴ Про державний суверенітет України: Декларація Верховної Ради УРСР від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

¹⁵ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

¹⁶ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [у ред. від 08.12.2004 р.] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

¹⁷ Кукушкіна А.В. Взаимосвязь проблем экологической безопасности и разоружения (международно-правовой аспект): Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 4.

¹⁸ Там само. – С. 4-5.

держави»¹⁹. А вже О.К. Голіченков розглядає забезпечення екологічної безпеки через призму впливу довкілля на здоров'я людини, зокрема, він визначає, що екологічна безпека співвідноситься з «досягненням і підтримкою такої якості природного середовища, при якій дія її чинників забезпечує здоров'я людини і його плідну життєдіяльність в гармонії з природою»²⁰.

Через призму гарантування безпечного для життя і здоров'я людини стану довкілля проводили свої дослідження поняття «екологічна безпека» й Качинський А.Б., Гавриш С.Б., Жевлаков Е.М.

Так, наприклад, А.Б. Качинський в своїй роботі «Сучасні проблеми екологічної безпеки України» розглядає екологічну безпеку як забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства, природи, держави від реальних і потенційних загроз, утворюваних антропогенним або природним впливом на навколишнє природне середовище²¹, С.Б. Гавриш, як систему соціальних установлень як найважливіша цінність, що гарантується державою громадянам для їх сприятливого існування²², Е.М. Жевлаков, як відсутність небезпеки біологічним основам життя, здоров'я і розвитку людини²³.

Об'єднавши існуючі на той час наукові підходи до визначення екологічної безпеки, В.І. Андрейцев визначив її як складову глобальної і національної безпеки, тобто такого стану розвитку суспільних відносин в галузі екології, при якому системою державно-правових, організаційних, науково-технічних, економічних та інших соціальних засобів забезпечується регулювання екологічно небезпечної діяльності, режим використання природних ресурсів, охорона навколишнього природного середовища, безпечного для життя і

¹⁹ Шишко А.А. Взаимосвязь международного права и внутреннего права в области охраны окружающей среды // Реализация международно-правовых норм во внутреннем праве. Киев, 1992. С. 116-162.

²⁰ Голіченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. - С. 22.

²¹ Качинський А.Б. Сучасні проблеми екологічної безпеки України / А.Б. Качинський. // Наукові доповіді. [Нац. ін-т стратегічних досліджень]. – 1994. – Вип. 33. – 48 с. (С. 12).

²² Гавриш С.Б. Основные вопросы ответственности за преступления против природной среды: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.08 / Гавриш Степан Богданович. – Х., 1994. – 416 с. (С. 82).

²³ Желваков Э.Н. О законодательном обеспечении экологической безопасности / Желваков Э.Н. // Государство и право. – 1995. – № 2. – С. 120.

здоров'я, попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для природних систем і населення²⁴. Крім того, підтримуючи теорію екологічної безпеки, він один із перших виділив об'єкти, суб'єкти та зміст правовідносин екологічної безпеки, механізм забезпечення екологічної безпеки, визначив екологічний ризик як основну ознаку екологічної безпеки та на підставі цього запропонував сферу забезпечення екологічної безпеки виділити в окрему галузь права – право екологічної безпеки²⁵. В цей час, під керівництвом В.І. Андрейцева захищається кандидатська дисертація, присвячена дослідженню питань правового забезпечення екологічної безпеки продуктів харчування²⁶.

Опоненти теорії існування екологічної безпеки вказують на необґрунтованість запровадження такої категорії, відсутність правовідносин з приводу її забезпечення, які б відрізнялися від правового регулювання охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів²⁷.

Вони наголошують на тому, що досить часто питання охорони навколишнього природного середовища ототожнюються із забезпеченням екологічної безпеки²⁸, а забезпечення законності у сфері охорони навколишнього природного середовища розглядається як напрямок забезпечення екологічної безпеки²⁹. У контексті дотримання прав людини відбувається ототожнення права на екологічну безпеку з правом на сприятливе навколишнє середовище. При цьому стверджується, що воно повинно бути покладено в основу законодавчої діяльності у сфері охорони навколишнього

²⁴ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – С. 91.

²⁵ Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.

²⁶ Ковальчук Т.Г. Правові питання забезпечення екологічної безпеки продуктів харчування // Автореферат ...канд. юрид. наук: 12.00.06. / Ковальчук Тетяна Григорівна. – К: Київський університет імені Тараса Шевченка. – 1996. – 20 с.

²⁷ Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права / Бринчук М.М. // Государство и право. – М. – 1998 р. № 9. – С. 20–28; Пучинина Т.Г. Основы экологического права: Учебное пособие. – Красноярск: Издат. центр Красноярск. гос. ун-та. – 1999. – 139 с. (с. 13).

²⁸ Злотникова Т.В. Проблемы развития российского экологического законодательства на современном этапе: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук 12.00.06. - ИГП РАН. – М., 2000. – 42 с.

²⁹ Виноградов В.П. Обеспечение экологической безопасности на территории Волжского бассейна методами прокурорского надзора / Виноградов В.П. // Экологическая безопасность: проблемы, поиск, решения. – М., 2001. – С. 20–45.

природного середовища³⁰.

В інших випадках, пропонується відносини щодо забезпечення екологічної безпеки і відносини щодо охорони навколишнього природного середовища та природокористування розглядати як спеціальне та загальне. При цьому під першими розуміються відносини з приводу охорони навколишнього середовища та природокористування, які виникають при здійсненні господарської та іншої діяльності, що породжує загрози екологічній безпеці³¹. Із таким твердженням досить важко погодитися, в тому числі й через те, що під загрозами розуміються тільки антропогенні чинники, зазначені в нормативно-правових актах. В інших випадках хоч і розширюється перелік загроз екологічній безпеці природними чинниками (стихійними лихами, природними явищами тощо), розглядається збереження та оздоровлення навколишнього середовища як мета та основа забезпечення екологічної безпеки³².

З кінця 90-х років ХХ століття розпочався третій етап розвитку науково-правової думки про екологічну безпеку. Він характеризується продовженням науково-правових пошуків до визначення поняття «екологічна безпека» та її місця в системі екологічного права України, а також стрімким розвитком науково-правових досліджень окремих аспектів екологічної безпеки та особливостей правового забезпечення екологічної безпеки в різних сферах господарювання.

В цей період на національному рівні захищаються дисертаційні роботи в цій сфері за такими напрямками: 1) дослідження окремих елементів екологічної безпеки³³; 2) дослідження окремих засобів та способів забезпечення екологічної

³⁰ Дзейтов С.А. Государство и экологическая безопасность. Теоретико-правовой аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.01. – СПб. – 1994. – 22 с. (с. 3, 5-6, 17-18).

³¹ Вербицкий В.В. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности РФ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.06. - М., 1999. – 22 [1] с. (с. 7-8, 12-14).

³² Лысухо П.И. Правовое обеспечение экологической безопасности граждан в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06. - Юрид. ин-т МВД России. – М., 2002. – 23 с. (с. 10-11, 16-17).

³³ Фролов М.О. Правові аспекти екологічного ризику: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Фролов Максим Олександрович – К.: КНУ ім. Т. Шевченка, 2001. - 211 с.; Бондар Л.О. Правові засади здійснення екологічно небезпечної діяльності в Україні: Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Бондар Ладимир Олександрович. – Одеса, 2001. - 206 с.

безпеки³⁴; 3) особливостей правового забезпечення екологічної безпеки у різних сферах господарювання, зокрема: в генно-інженерній діяльності³⁵; в промисловості³⁶; на транспорті³⁷; при поводженні з небезпечними відходами³⁸; при плануванні та забудові міст³⁹; в процесі приватизації земель⁴⁰; 4) особливостей правового забезпечення безпечності довкілля від впливу небезпечних об'єктів та факторів⁴¹ тощо, а також публікуються навчальні посібники з права екологічної безпеки⁴² та правового регулювання екологічної безпеки в Україні⁴³.

В той-же час, Законом України «Про основи національної безпеки» від 19 червня 2003 року⁴⁴ поняття «екологічна безпека» включається в більш широке поняття «національної безпеки», де остання розуміється як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за

³⁴ Палехов Д.О. Правові засади стратегічної екологічної оцінки: Автореф...дис. канд. юрид. наук: 12.00.06 / Палехов Дмитро Олексійович. – Київ, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. – 16 с.; Власенко Ю.Л. Оптимізація законодавства України у сфері забезпечення екологічної безпеки: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.06 / Власенко Юлія Леонідівна. – Київ, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2010. – 20 с.

³⁵ Струтинська-Струк Л.В. Правове забезпечення біобезпеки при здійсненні генетично-інженерної діяльності: Автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Струтинська-Струк Людмила Владиславівна. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. – 20 с.

³⁶ Барбашова Н.В. Екологічна безпека промислового розвиненого регіону: правовий аспект: [монографія] / Н.В. Барбашова. – Донецьк: ДонДАУ, 2002. – 227 с. (С. 21).

³⁷ Бригадир І.В. Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки в галузі автомобільного транспорту: Автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Бригадир Іван Васильович. – Х., 2008. – 20 с.; Антонюк У.В. Правове забезпечення екологічної безпеки у діяльності залізничного транспорту: Автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Антонюк Уляна Василівна – К., 2009. – 20 с.; Краснова Ю.А. Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки в галузі авіації: Автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Краснова Юлія Андріївна. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2010. – 19 с.

³⁸ Максименцева Н.О. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами: Автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Максименцева Надія Олександрівна. – К.: КНУ ім. Т. Шевченка, 2006, - 19 с.

³⁹ Ільїна Н.Л. Організаційно-правові засади забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України: Автореферат канд. юрид. наук: 12.00.06 / Ільїна Наталія Леонідівна – К., 2008. – 20 с.

⁴⁰ Євстїгнєєв А.С. Правове забезпечення вимог екологічної безпеки в процесі приватизації земель в Україні: : Автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Євстїгнєєв Андрій Сергійович. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2009. - 18 с.

⁴¹ Сушик О.В. Правові засади забезпечення радіаційної безпеки за законодавством України: Автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Сушик Ольга Володимирівна. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2010. – 20 с.; Ярчак В.В. Правове регулювання запобігання негативного впливу на довкілля об'єктів підвищеної екологічної небезпеки: Автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Ярчак Вікторія Валеріївна. – Х.: Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2011. – 18 с.

⁴² Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. / В.І. Андрейцев. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.

⁴³ Правове регулювання екологічної безпеки в Україні: навч. посіб. / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.Л. Бредіхіна та ін. – Х.: Право, 2012. – 296 с.

⁴⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 39. - Ст. 351.

якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах, зокрема, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища.

Визначення «національної безпеки» через категорію «захищеність» означає, що Закон розглядає це поняття як процес, в якому виникають певні правовідносини, в тому числі й щодо забезпечення екологічної безпеки. Це підтверджується й закріпленням в Законі таких елементів правовідносин як об'єкти національної безпеки та суб'єкти забезпечення національної безпеки.

Так, наприклад, об'єктами національної (в тому числі й екологічної) безпеки Закон виділяє: 1) людину і громадянина - їхні конституційні права і свободи; 2) суспільство - його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси; 3) державу - її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність. До суб'єктів, які мають забезпечувати таку безпеку Закон відносить: Президента України; Верховну Раду України; Кабінет Міністрів України; Раду національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

В основу реалізації таких правовідносин покладені такі основні принципи, як: пріоритетність прав і свобод людини та громадянина, а також своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам. Пріоритетами національних інтересів України в екологічній безпеці Закон виділяє: гарантування конституційних, в тому числі екологічних прав і свобод людини і громадянина; забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів.

В свою чергу, Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову

редакцію Стратегії національної безпеки України»» від 8 червня 2012 року № 389/2012⁴⁵, нагальними завданнями політики національної безпеки визнано захист таких життєво важливих національних інтересів України, як, зокрема, утвердження конституційних прав і свобод людини і громадянина та гарантування безпечних умов життєдіяльності населення, захисту і відновлення навколишнього природного середовища.

Стратегією вводиться новий термін «безпекове середовище», яке стосується й навколишнього природного середовища.

Отже, дослідивши сучасні наукові підходи щодо визначення правового поняття екологічної безпеки, слід виокремити наступні з них:

1) екологічна безпека виступає різновидом або ж складовою національної (державної) та транснаціональної (глобальної) безпеки⁴⁶;

2) екологічна безпека визначається через її причинно-наслідкові характеристики, зокрема, в якості причин погіршення стану навколишнього природного середовища визначають антропогенну діяльність, природні явища, протиправні дії, стихійні лиха, техногенні катастрофи і забруднення навколишнього середовища⁴⁷;

3) екологічна безпека характеризується з огляду на зміст її виразу, як:

- сукупність заходів, способів, що сприяють запобіганню погіршення екологічної обстановки, небезпечної для здоров'я і життя людини, навколишнього середовища та режиму використання природних ресурсів⁴⁸;

- стан захищеності навколишнього природного середовища, територій,

⁴⁵ Офіційний вісник України. – 2012. - № 45. – Ст. 1749.

⁴⁶ Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. / В.І. Андрейцев. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.(С. 37); Екологічна безпека України: аналіз, оцінка та державна політика / А.Б. Качинський, Г.А. Хміль. – К.: НІСД, 1997. – 127 с. (С. 6); Курочкина В.В. О понятии экологической безопасности // Экологическая безопасность России: проблемы правоприменительной практики: сбор. науч. трудов / В.В. Курочкина; под ред. В.Н. Лопатина. – СПб.: изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 147-150 (С. 147); Хімич О. Екологічна безпека як елемент національної безпеки / О. Хімич // Право України. – 2002. – № 11. – С. 44-47; Заржицький О. Екологічна безпека в регіоні як об'єкт правового регулювання / О. Заржицький // Право України. – 2002. – № 5. – С. 63-67; Гетьман А.П. Поняття і сутність екологічної безпеки // Правове регулювання екологічної безпеки в Україні: навч. посіб. / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.Л. Бредіхіна та ін. – Х.: Право, 2012. – 296 с. (С. 9).

⁴⁷ Дубовик О.Л. Экологическое право в вопросах и ответах / О.Л. Дубовик. – М.: Юрид. лит., 2001. – 434 с. (С. 232).

⁴⁸ Екологія: учеб. пособ. / под общей ред. С.А. Боголюбова. – М.: Знание, 1999. – 288 с. (С. 30); Малишко М.І. Екологічне право України: Навч. Посіб. – К.: Видавничий Дім «Юрид. Книга», 2001. – 389 с. (С. 331-335).

господарських та інших об'єктів, інтересів людини і громадянина, населення та держави від різноманітних загроз, які виникають як наслідок негативних змін компонентів природного середовища в результаті антропогенної діяльності, природних явищ і протиправних дій⁴⁹;

- певний (оптимальний) стан навколишнього природного середовища, що забезпечує йому і людині сприятливі (нормальні) умови для життєдіяльності та розвитку⁵⁰;

4) екологічна безпека визначається, зважаючи на її значення і цінність, у механізмі гарантування та захисту екологічних прав громадян як:

- кінцева мета та один з головних принципів природокористування та охорони навколишнього природного середовища, у відповідності з яким будь-яка екологічно значима діяльність, а також передбачувані у законодавстві та здійснювані на практиці природоохоронні заходи, повинні оцінюватись з позиції безпеки⁵¹;

- стан соціальної та правової захищеності, який здійснюється шляхом встановлення системи засобів забезпечення, регулювання суспільних правовідносин, визначення відповідного правового режиму та відповідальності⁵² тощо.

Така значна кількість підходів до визначення екологічної безпеки породжує певні правові проблеми з визначенням права екологічної безпеки як складової частини екологічного права, а це, в свою чергу, не дозволяє виділити уніфіковане поняття «екологічна безпека». Отже, виникає своєрідне «замкнуте коло». На мою думку, більш вірним є перший підхід – розкриття змісту поняття екологічна безпека саме у зв'язку з певним станом довкілля. Адже, екологічна

⁴⁹ Веденин Н.Н. Экологическая безопасность как институт экологического права // Журн. рос. права. 2001. № 12; Серов Г.Л. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. М., 1998. С. 33-42.

⁵⁰ Гавриш С.Б. Кримінально-правова охорона довкілля в Україні: проблеми теорії, застосування і розвитку кримінального законодавства / С.П. Гавриш. – К., 2002. – 634 с. (С. 157).

⁵¹ Барбашова Н.В. Екологічне право України: навч. посіб. [для студ. фаху “Правознавство”] / Н. В. Барбашова. – Донецьк: Апекс, 2003. – 319 с. (С. 52); Бринчук М.М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. – 2008. – № 9. – С. 30-42 (С. 39).

⁵² Лазор О.Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: організаційно-правові засади: [монографія] / О.Я. Лазор; передмова і заг. наук. ред. проф. Мичка М. Д. – Львів: Ліга-Прес, 2003. – 542 с. (С. 43).

безпека є метою та одночасно завданням діяльності всіх зацікавлених суб'єктів. А сам процес її забезпечення чи діяльність в цій сфері ще не означає результат. Крім того, як згадувалося вище, законодавець теж пов'язує екологічну безпеку саме з відповідним станом навколишнього природного середовища, зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» екологічна безпека є такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

На підставі вище викладеного можна зробити висновок про доцільність наступних наукових досліджень проблем поняття екологічної безпеки в доктрині екологічного права.

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО СПЛАТИ ЕКОЛОГІЧНИХ ТА ПРИРОДОРЕСУРСНИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ

Кузнєцова С.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
м. Київ

З прийняттям Податкового кодексу України суттєвих змін зазнало екологічне законодавство у частині формування екологічних та природоресурсних податкових платежів. Передбачені вперше у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року відповідні платежі мають понад двадцятилітню історію свого існування та розвитку. На час прийняття цього Закону закріплювались окремі статті щодо стягнення плати за спеціальне використання природних ресурсів, забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів на основі нормативів плати і лімітів їх використання, викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище і розміщення відходів (статті 43, 44, 45)¹. Справляння плати за конкретні природні ресурси (землю, надра, спеціальне використання водних, лісових ресурсів, об'єктів

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст.546.

тваринного і рослинного світу), їх розподіл і цільове використання коштів від них передбачалось у природоресурсному законодавстві. Безпосередній механізм їх справляння визначався на підзаконному рівні - у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів. Система платежів (пізніше більшість із них було перейменовано на «збори»²), хоча частково й враховувалась у податковому законодавстві (діючий на той час Закон України «Про систему оподаткування виділяв лише деякі з них), регулювалась переважно у межах екологічного законодавства у якості основних елементів економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища і разом із іншими елементами цього механізму вважались економічними регуляторами.

З огляду на основне призначення платежів можна сказати, що вони мали стати одними із основних джерел формування системи екологічного фінансування та консолідації коштів у державних бюджетах, оскільки згідно з екологічним законодавством їх використання повинно було мати суто цільовий характер. Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» (стаття 46) містив вимогу щодо цільового використання надходжень за вказані платежі. Тобто плата за використання природних ресурсів, яка надходила до бюджетів усіх рівнів, мала спрямовуватись на виконання робіт щодо відтворення, підтримки цих ресурсів у належному стані; плата за забруднення навколишнього природного середовища, що надходила до позабюджетних фондів охорони навколишнього природного середовища усіх рівнів – на цільове фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів. Відповідні положення щодо цільового використання коштів від плати за конкретні природні ресурси дублювались й у природоресурсному законодавстві (фінансування заходів щодо раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрантів – ст. 3 Закону України «Про плату за землю»;

² Відповідні зміни було внесено Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 05.03.1998 р. - Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 34. – Ст. 230.

виконання робіт щодо відтворення лісів, проведення лісогосподарських заходів та утримання лісів у належному санітарному стані - ст. 91 Лісового кодексу України).

З часом фінансування природоохоронних заходів набувало тенденцію до звуження, а після прийняття Бюджетного кодексу України позабюджетне фінансування стало забороненим. Позабюджетні фонди охорони навколишнього природного середовища централізувались у складі Державного, республіканського АРК та місцевих бюджетів України. Хоча принцип цільового витрачання коштів від зазначених зборів формально залишався, у законах України про Державний бюджет на п рік набула розвитку негативна практика зупиняти дію тих норм екологічного законодавства (частини 1, 2 та 6 ст.32 Водного кодексу України, п. б. ч. 2. ст. 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та ін.), які регламентували спрямування частини коштів, одержаних від зборів за використання природних ресурсів та грошових стягнень за порушення норм і правил охорони навколишнього природного середовища, до республіканського АР Крим та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища.

Податковий кодекс України вніс суттєві зміни щодо формування номенклатури відповідних зборів (платежів), порядку їх встановлення, справляння та адміністрування. Зокрема, збори за забруднення навколишнього природного середовища, справляння яких здійснювалось відповідно до встановленого Кабінетом Міністрів України порядку³, стали екологічним податком. Правові підстави нарахування та сплати екологічного податку передбачено розділом УШ Податкового кодексу України. Однак, екологічний податок не став аналогом збору за забруднення навколишнього природного середовища, оскільки включив до сфери свого регулювання один із елементів колишнього збору за спеціальне водокористування, а саме скидання

³ Порядок встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору, затверджений його постановою від 1 березня 1999 р № 303 □ // Офіційний вісник України.- 1999. - № 9. – Ст. 347.

забруднюючих речовин у водні об'єкти. Водночас, у цій частині було звужено обсяг введеного ПКУ збору за спеціальне використання води, що тепер регламентується Розділом XVI «Збір за спеціальне використання води»⁴. Окремими розділами ПКУ передбачено й справляння інших природоресурсних платежів (зборів) - плати за користування надрами (розділ XI), плати за землю (розділ XIII), збору за спеціальне використання лісових ресурсів (розділ XVII). Підзаконні нормативно-правові акти, на підставі яких здійснювалось регулювання цих платежів та зборів до прийняття ПКУ, у тому числі й Закон України «Про плату за землю», втратили чинність⁵.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України»⁶ було закріплено такі зміни в екологічному законодавстві. Так, із Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» виключено статтю 45, яка передбачала стягнення збору за погіршення якості природних ресурсів. Такий збір мав справлятися за зниження родючості ґрунтів, продуктивності лісів, рибопродуктивності водойм у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку. Статті 43, 44 Закону, що мали відповідні назви «Збір за спеціальне використання природних ресурсів» та «Збір за забруднення навколишнього природного середовища», у чинній редакції мають назви «Ліміти використання природних ресурсів» і «Ліміти скидів забруднюючих речовин». Цільовий характер фінансування природоохоронних та ресурсозберігаючих заходів майже припинив своє існування. Кошти від екологічного податку відповідно до статті 46 Закону мають зараховуватись до державного і місцевих бюджетів згідно з Бюджетним кодексом України. Серед основних принципів охорони

⁴ Екологічні та природоресурсні податки і збори: Науково-практичний коментар до розділів VIII, X, XI, XIII, XVI, XVII Податкового кодексу України / І.М.Козьяков, С.В.Кузнецова, Н.Р.Малишева та ін.; відпов. ред. Н.Р.Малишева. – К.: Алерта, 2011. – С. 6.

⁵ Так, наприклад, у сфері користування надрами діяв Порядок справляння платежів за користування надрами для видобування корисних копалин, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. № 264; за користування лісовими ресурсами - Порядок справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 6 липня 1998 р. № 1012; за спеціальне використання води – Порядок справляння збору за спеціальне використання водних ресурсів та збору за користування водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. № 1494 та ін.

⁶ Закон від 02.12.2010 р.// Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 23. - Ст.160.

навколишнього природного середовища закріплено, що встановлення екологічного податку, збору за спеціальне використання води, збору за спеціальне використання лісових ресурсів, плати за користування надрами встановлюється відповідно до Податкового кодексу України (статтю 3 Закону доповнено пунктом «л»). Це означає, що екологічні та природоресурсні податки і збори набули ознак та функцій звичайних податків, визначальною серед яких є фіскальна, що полягає у головному призначенні податків – наповнення доходної частини бюджету, доходів держави.

Законотворчі процеси у відповідній сфері можна охарактеризувати як подальшу систематизацію податкового законодавства, що на думку прибічників цього процесу супроводжується вдосконаленням існуючої податкової системи; на вищій законодавчий рівень також піднялось встановлення, справляння та адміністрування екологічних та природоресурсних податків і зборів, що також мало б бути позитивним моментом. Однак, з іншого боку, вилучивши із екологічного законодавства низку правових інститутів, цей процес докорінно змінив визначений у ньому підхід до порядку формування та витрачання коштів на природоохоронну сферу, запровадження принципу платності природокористування, встановлення джерел та цільового характеру фінансування даної сфери, що у кінцевому підсумку може негативно позначитись на стані як навколишнього природного середовища, так і людини, що є невід'ємною частиною природи та об'єктом еколого-правової охорони.

Наслідки відповідних нововведень стануть зрозумілими лише з часом, а правову оцінку їм надати необхідно. Вважається, що ефективність будь-яких податків та податкових зборів і платежів багато в чому залежить від коректного визначення їх правової природи. Правова природа зборів за використання природних ресурсів визначалась у свій час у формі «економічного (податкового) платежу, яка підлягає сплаті фізичними і юридичними особами за одиницю природного ресурсу, наданого (переданого) для спеціального

використання⁷. І хоча у юридичній літературі також вважалося, що плата за використання природних ресурсів, «в силу своєї юридичної та економічної природи, є самостійним, відмінним від податку, економіко-правовим інструментом», «і саме у такому, самостійному, автономному від податкового, режиму вона повинна залишатись у межах діючого законодавства»⁸, вона має меншу власну специфіку, яка б відрізняла її від передбачених у ПКУ загальнодержавних зборів (платежів).

Спірними із наукової точки зору є новації щодо впровадження екологічного податку. У науковій літературі, не лише еколого-правовій, а й економічній⁹, достатньо обґрунтовано доведена відмінність між податками та зборами (платежами), а також розуміння правової природи збору за забруднення навколишнього природного середовища як елемента екологічних, а не податкових відносин. Переконливу теоретичну аргументацію на користь неподаткового характеру плати за забруднення навколишнього природного середовища наводить професор Т.В.Петрова (Російська Федерація). Її тези, із якими варто погодитись, визначають, по-перше, компенсаційний характер плати, її співвідношення з розмірами шкоди, заподіяної доквіллю викидами, скидами забруднюючих речовин та розміщення відходів, іншими видами шкідливого впливу, що забезпечується шляхом встановлення цільового характеру її використання на природоохоронні заходи; по-друге, відплатний характер відносин, пов'язаний із стягненням даної плати, що відрізняє її від податкових, індивідуально безвідплатних відносин. Такому розумінню відповідає економічний підхід до змісту плати як форми компенсації шкоди, що виникає в результаті природокористування. Тобто відповідна плата є оригінальною правовою формою, яка сформувалася (хоча й не остаточно) в

⁷ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій. - Навч. посібник для юрид. фак. вузів. - К.: Вентурі, 1996. - С. 179.

⁸ Т.В.Петрова. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. - М.: Изд. «Зерцало». 2000. - С. 126.

⁹ Див. наприклад, Голуб А.А., Струкова Е.Б. Экономика природопользования. М., 1995. С. 103- 104; Воронова Л.К. Финансовое право Украины: Підручник. - К.: Прецедент; Моя книга, 2006, - С.210; Т.В.Петрова. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. - М.: Изд. «Зерцало». 2000. - С. 115.; М.М. Бринчук «Проблеми правового регулювання плати за негативні впливи на навколишнє середовище» / Бизнес-адвокат. - 2006, № 1.

межах екологічного законодавства, аналогів якої не існує ні у податковому, ні у цивільному, ні в іншому законодавстві. Вважається, що подальший розвиток плати за забруднення навколишнього природного середовища (в Україні – збору) має проходити у загальному контексті розвитку екологічного, а не податкового законодавств, цілі якого у цьому розумінні принципово інші. Варто звернутись також і до практики законотворчої діяльності Російської Федерації. Так, у попередній редакції Податкового кодексу РФ до низки федеральних податків і зборів входив і екологічний податок. Проте у подальшому його прийняття було визнане недоцільним. Основною причиною такої думки є розуміння того, що екологічний податок, що є фіскальним джерелом формування доходів бюджетної системи, не зможе повною мірою забезпечити цільове фінансування природоохоронних заходів. На сьогоднішній день у Російській Федерації розроблено окремий законопроект «Про плату за негативний вплив на навколишнє середовище»¹⁰, основною метою якого є встановлення правових основ економічного стимулювання суб'єктів господарської та іншої діяльності до зниження негативного впливу на навколишнє середовище шляхом запровадження відповідної плати. На сьогоднішній день справляння цієї плати поки що здійснюється на підставі Закону РФ «Про охорону навколишнього середовища» та відповідної постанови Уряду РФ¹¹.

Таким чином, варто констатувати, що в Україні практично втрачено цільовий характер використання надходивших до бюджетів різних рівнів коштів на реалізацію природоохоронних заходів, що мали б спрямовуватись на виконання робіт щодо відтворення, підтримки природних ресурсів у належному стані та зменшення негативного впливу на довкілля. Зазначене потребує перегляду діючої законодавчої бази, що регулює порядок формування

¹⁰ Див. <http://docs.kodeks.ru/document/902098923> (звернено 20.09.2012 р.)

¹¹ Постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 N 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия».

номенклатури, порядку встановлення, справляння та адміністрування екологічних податків і зборів.

***ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБЕРЕЖЕННЯ, ВИКОРИСТАННЯ,
ВІДНОВЛЕННЯ ТА ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ У РОЗРІЗІ
ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ***

Лапечук П. І.,
академік Академії екологічних наук України,
канд. с/г наук, доцент,
провідний науковий співробітник
Науково-дослідного інституту
приватного права і підприємництва
Національної академії правових наук України

Попович Т. Г.,
науковий співробітник
Науково-дослідного інституту
приватного права і підприємництва
Національної академії правових наук України

На сьогодні Україна перетворилася в одну з найнебезпечніших в екологічному відношенні країн Європи. Ситуація почала ускладнюватися ще за радянських часів через високий рівень концентрації промислового виробництва та сільського господарства на території України, а продовжувалася протягом десятиріч внаслідок використання природних ресурсів. Нинішня екологічна ситуація в Україні характеризується як глибока екологічна криза, котра зумовлена закономірностями функціонування адміністративно-командної економіки колишнього СРСР. Нарощування продуктивних сил здійснювалося практично без врахування екологічних наслідків, панував відомчий, споживацький підхід до розміщення нових виробництв. Було допущено багато серйозних помилок в організації комплексного використання природних

ресурсів, недостатня увага приділялася управлінню охороною природи та контролю якості природного навколишнього середовища.

Серед природно-ресурсного потенціалу України важлива роль відводиться водним ресурсам, які є одним із найважливіших факторів господарської діяльності та відіграють важливу роль у формуванні навколишнього природного середовища. Україна, водні ресурси якої складаються з місцевого стоку і транзиту, є однією з найменш водозабезпечених країн світу¹. У розрахунку на одного жителя показник водозабезпеченості в Україні набагато менший, ніж у інших країнах, розташованих на пострадянському просторі. Таким чином, за запасами і використанням водних ресурсів Україна належить до країн, недостатньо забезпечених прісними водами. Процеси самовідновлення водних систем забезпечуються при відборі стоку з них обсягом близько 10 %. Критична межа, що призводить до кардинального порушення водних систем, становив приблизно 70 %. Загальний обсяг водозабору з річки Дніпро в окремі роки становило близько половини стоку, а безпосереднє водоспоживання – майже 30 %².

Схожа ситуація з морями, що омивають територію України. Азовське море, колись чисте, тепле, прісноводне, було дуже багате на рибні ресурси. Останнім часом воно дедалі більше забруднюється стічними водами, а у зв'язку з недоотриманням прісної води, що забирається з річок для зрошувальних систем, і частковим випаровуванням море стає солоніше. Нинішній екологічний стан цих морів зумовлений значним перевищенням забруднення над асиміляційною здатністю морських екосистем. Основними факторами забруднення є понаднормовий вміст мінеральних і органічних речовин у прибережній смузі морів, потрапляння у морську воду нафтопродуктів із суден, порушення середовища існування морських рослин і тварин (фауни і флори),

¹ Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2010 році. – К.: Центр екологічної освіти та інформації, 2011. – С. 36.

² Там же. – С. 39-40.

руйнування прибережної смуги та ін. Прибережна частина Чорного моря наймілководніша, тут багатий рослинний і тваринний світ, але концентрація сірководню сприяє промислового його використанню. Крім того, річкові води, які поповнюють басейни Азовського і Чорного морів, не завжди найкращої якості, що негативно впливає на їх рослинний і тваринний світ, різко погіршує якість води³.

Кожен другий житель України змушений використовувати воду, яка за багатьма показниками не відповідає гігієнічним нормам, оскільки питома вага питної води, що не відповідає вимогам державного стандарту, складає більше 40 %⁴. Водні ресурси України потребують постійного відтворення для якісного забезпечення ними населення і підприємств різних галузей економіки в необхідній кількості.

Коротко проаналізуємо, як же на законодавчому, і в цілому на нормативно-правовому рівні вирішуються ці нагальні питання.

Як відомо, в Україні нерідко великої шкоди завдають повені. А тому важливою є охорона об'єктів народного господарства та населених пунктів від їх дії. Це, зокрема, попередження повеней, ліквідація негативних наслідків їх впливу – підтоплення і водної ерозії.

Необхідність регулювання на законодавчому рівні була необхідна вже давно, але лише в середині 90-х років розпочався процес подолання кризового стану у сфері використання, відтворення та охорони водних ресурсів України.

Першими були здійснені заходи для боротьби з паводками. Знаковою у цій сфері стала Постанова Кабінету Міністрів України «Про Комплексну програму проведення протипаводкових заходів на 1994-2000 роки» № 37 від 26.01.1994 року⁵. У цій Програмі метою визначено захист населення, продуктивних земель і народногосподарських об'єктів, зменшення збитків від руйнівної дії паводкових вод, а також створення сприятливих умов для

³ Там же. – С. 43-44, 50-51.

⁴ Там же. – С. 53.

⁵ Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/37-94-%D0%BF>.

соціального розвитку населених пунктів у паводконебезпечних районах. Маються на увазі басейни річок Тиса, Прут, Дністер, Серет, Вісла, Південний Буг, Прип'ять, Дніпро, Сіверський Донець, а також річок Приазов'я та Криму і на території Одеської області, розташованої вздовж річки Дунай. Продемонструємо виконання цієї програми на прикладі Закарпатської області. На основі вище зазначеної Програми була розроблена ще одна, спрямована на забезпечення протипаводкових заходів на території Закарпатської області. Програмою передбачалось побудувати чи відновити у 1999-2000 рр. 101,72 км захисних дамб, 39,17 км берегоукріплень, 27 гідротехнічних споруд та відрегулювати 88,63 км русел річок⁶. Трохи пізніше знову було згадано про паводки та прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження «Програми комплексного протипаводкового захисту в басейні р. Тиси у Закарпатській області на 2002-2006 роки та прогноз до 2015 року» № 1388 від 24.10.2001 року⁷, яка була спочатку скасована 22.06.2011 року⁸, а потім знову відновлена⁹. Однак через вкрай нестабільне і недостатнє фінансування з самого початку реалізації заходів, передбачених програмою, та періодичне зупинення (відновлення) дії самих програм було виконано менше половини робіт. Таке нехтування призвело до постійної загрози повеней у Закарпатській області.

Надалі предметом нормативно-правового регулювання стали найбільша річка України Дніпро та якість води. Для їх поліпшення, охорони та відтворення було прийнято низку нормативно-правових актів:

1) постанова Верховної Ради України «Про Національну програму екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води» № 123/97-ВР від 27.02.1997 року¹⁰, яка забезпечувала реалізацію державної

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про Програму протипаводкових заходів у Закарпатській області на 1999-2000 роки» № 488 від 31.03.1999 р. / Офіційний вісник України. – 16.04.1999. – № 13. – С. 48.

⁷ Офіційний вісник України. – 09.11.2001. – 2001. – № 43. – С. 73. – Ст. 1932.

⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм» № 704 від 22.06.2011 р. / Офіційний вісник України. – 15.07.2011. – 2011. – № 51. – С. 102. – Ст. 2036.

⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про відновлення дії Постанов Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2001 р. № 1388 та від 13 лютого 2006 р. № 130» № 940 від 07.09.2011 р. / Офіційний вісник України. – 16.09.2011. – 2011. – № 69. – С. 20. – Ст. 2626.

¹⁰ Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 41. – Ст. 279; Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 42.

політики України у галузі охорони навколишнього природного середовища (довкілля), використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки у басейні Дніпра (фінансування цієї програми було розписане детально, але знову не виконане у повному обсязі);

2) розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо оздоровлення водопостачання України» № 197-р від 24.04.2000 року¹¹, де центральним органам влади та органам місцевого самоврядування були надані чіткі вказівки щодо інвентаризації об'єктів водопостачання та водоочисних комплексів, вжиття заходів до їх реконструкції або ремонту, а також щодо забезпечення належного контролю за їх експлуатацією (кошти на всі ці заходи мали виділятися з тих, що передбачалися на фінансування наукової частини Національної програми екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води);

3) постанова Кабінету Міністрів України «Про Комплексну програму першочергового забезпечення сільських населених пунктів, що користуються привізною водою, централізованим водопостачанням у 2001-2005 роках і прогноз до 2010 року» № 1735 від 23 листопада 2000 р.¹², заходи якої у цілому за 2001-2010 роки були профінансовані на 81 % від потреби¹³. Разом із тим, у 2008 році знову було прийнято Державну цільову соціальну програму першочергового забезпечення централізованим водопостачанням сільських населених пунктів, що користуються привізною водою, на період до 2010 року¹⁴ (теж фінансувалася частково);

4) закон України «Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства» № 2988-III від 17.01.2002 року¹⁵, спрямований на реалізацію державної політики щодо поліпшення забезпечення якісною водою населення та галузей економіки, розв'язання водогосподарських і екологічних проблем,

¹¹ Офіційний вісник України. – 12.05.2000. – 2000. – № 17. – С. 90. – Ст. 721.

¹² Офіційний вісник України. – 08.12.2000. – 2000. – № 47. – С. 97. – Ст. 2042.

¹³ Режим доступу: http://www.scwm.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1357:2012-05-29-07-04-00&catid=74:r&Itemid=171.

¹⁴ Офіційний вісник України. – 08.09.2008. – 2008. – № 65. – С. 10. – Ст. 2182.

¹⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 25. – Ст. 172.

створення умов для переходу до сталого та ефективного функціонування водогосподарського комплексу (фінансування розписано дуже чітко та навіть передбачає виділення коштів на інші програми);

5) постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003-2015 роки» № 634 від 26 квітня 2003 року¹⁶. Програма визначала стратегію та шляхи розв'язання глобальних та загальносуспільних проблем в Україні з метою забезпечення сталого розвитку, економічного зростання, соціального розвитку, створення безпечних умов для життя людини та відтворення навколишнього природного середовища (по суті частина Програми підтверджувала і підтримувала вищевказаний п. 3, забезпечуючи його фінансування). Як не прикро, але 22.06.2011 року цю Постанову було скасовано¹⁷;

б) закон України «Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006-2020 роки» № 2455-IV від 03.03.2005 року¹⁸, який майже не отримував фінансування та нарешті був оновлений¹⁹, де метою було визначено забезпечення гарантованих Конституцією України прав громадян на достатній життєвий рівень та екологічну безпеку шляхом забезпечення питною водою в необхідних обсягах та відповідно до встановлених нормативів.

Окремо регулювалася меліоративна діяльність. Стабільність землеробства значною мірою залежить від меліорації земель. Дві третини території України перебувають в умовах несприятливого водного режиму. У поліських і західних областях держава несе значні збитки від перезволоження земель і паводків, степові райони вражають періодичні (в середньому кожні 2-3 роки) посухи, суховії, пилові бурі, значні площі сільгоспугідь знаходяться у стані недостатнього та нестійкого зволоження. Так, на виконання Указу

¹⁶ Офіційний вісник України. – 23.05.2003. – 2003. – № 18. – С. 116. – Ст. 847.

¹⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм» № 704 від 22.06.2011 р. / Офіційний вісник України. – 15.07.2011. – 2011. – № 51. – С. 102. – Ст. 2036.

¹⁸ Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 41. – Ст. 279.

¹⁹ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006-2020 роки» № 3933-VI від 20.10.2011 р. // Голос України. – 12.11.2011. – № 213. – С. 3–4.

Президента України від 23 червня 1998 р. № 670 «Про заходи щодо державної підтримки водогосподарсько-меліоративного комплексу»²⁰ та з метою підвищення ролі меліорованих земель у продовольчому та ресурсному забезпеченні держави, зменшення залежності сільськогосподарського виробництва від несприятливих природно-кліматичних умов, поліпшення екологічного стану сільськогосподарських угідь та створення екологічно безпечних умов експлуатації меліоративних систем було прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про Комплексну програму розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь у 2001-2005 роках та прогноз до 2010 року» № 1704 від 16 листопада 2000 р.²¹.

На сьогодні з прийняттям Закону України «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року» № 4836-VI від 24.05.2012 року спостерігається цікава ситуація. Метою Програми є визначення основних напрямів державної політики у сфері водного господарства для задоволення потреби населення і галузей національної економіки у водних ресурсах, збереження і відтворення водних ресурсів, впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, відновлення ролі меліорованих земель у продовольчому та ресурсному забезпеченні держави, оптимізація водоспоживання, запобігання та ліквідація наслідків шкідливої дії вод. Про річку Дніпро було просто забуто. До того ж у пояснювальній записці до законопроекту, що мав затвердити вищевказану Програму, метою було визначено активізацію державної водної політики щодо підвищення рівня забезпеченості якісною водою населення та галузей економіки, оптимізацію водоспоживання, захисту територій і населених пунктів від шкідливої дії вод, збереження і відтворення водних ресурсів на засадах інтегрованого управління водними ресурсами і адаптацію водного законодавства до законодавства ЄС.

²⁰ Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/670/98>.

²¹ Офіційний вісник України. – 01.12.2000. – 2000. – № 40. – С. 232. – Ст. 2003.

На перший погляд поставлені благородні цілі, проте аналіз завдань програми говорить про зовсім протилежне. В першу чергу розглянемо основну складову програми – джерела фінансування її заходів. Загальна сума коштів передбачена у обсязі 46478,46 млн. грн., зокрема, за рахунок державного бюджету – 21029,03 млн., місцевих бюджетів – 9294,23 млн., інших джерел, не заборонених законом, – 16155,2 млн. Куди ж вони спрямовуються?

У цілому Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року спрямована лише на забезпечення розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь, зокрема відновлення функціонування водогосподарсько-меліоративного комплексу, реконструкції і модернізації меліоративних систем та їх споруд, інженерної інфраструктури меліоративних систем із створенням цілісних технологічних комплексів, впровадження нових способів поливу і осушення земель, застосування водо- та енергозберігаючих екологічно безпечних режимів зрошення і водорегулювання. Це, без сумніву, таїть у собі серйозну небезпеку. Новий наступ на рештки немеліорованих річок, боліт, заплав, чагарників, лісів стане нищенням резерватів природної рослинності, корисних комах, тварин, птахів, накопичувачів чистої прісної води, потужного біофільтра, який очищає забруднений поверхневий стік, генерує кисень, формує комфортне для людини довкілля. Як показують результати досліджень²² у нас розорано в середньому 57 % земель, тоді як у Франції – 48, Німеччині – 28, Великій Британії – 25, США – 20%. Щодо врожайності, скажімо, зернобобових, то у нас вона становить 18–20 ц/га, а у Великій Британії – 70,9, Франції – 63,9, США – 51,4, у Норвегії – 39,9 ц/га.

Про це красномовно говорять і кошти, що виділяються на цю мету – понад 30 млрд. грн., тобто практично вся сума із державного і місцевих бюджетів. Що ж стосується заходів щодо екологічного оздоровлення басейну р.

²² Багнюк В., Мовчан Я., Цивінський Г. Водно-меліоративні реалії України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://agrofoundation.lviv.ua/index.php/anmater/2-2012-02-05-12-30-21/8-2012-02-05-13-23-39.html>.

Дніпра, забезпеченості централізованим водопостачанням сільських населених пунктів, що користуються привізною водою, захисту населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод та комплексного протипаводкового захисту в басейнах річок Дністра, Пруту, Сірету та Тиси, то, на жаль, ні з державного, ні з місцевих бюджетів на наступні 10 років практично нічого не виділяється. Із загальної суми, що передбачена Програмою на цю мету планується близько 30 %, але, підкреслимо, із «джерел, що не заборонені законом». Що це за джерела, думаємо і законодавці, що приймали програму, цього не відають.

І ще одне. Сумарна довжина розподільних мереж лише систем водопостачання в Україні складає понад 142 тис. км, з них потребують невідкладної заміни майже 42 тис. км, тобто майже 30 %. Це без врахування тих, що вимагають ремонту. Раніше щорічно замінювалося близько тисячі кілометрів цих мереж. У програмі ж це навіть не передбачено.

Практично всі поверхневі джерела водопостачання України впродовж останніх десяти років інтенсивно забруднювалися. Через низьку якість очищення стічних вод надходження забруднених стоків у поверхневі водойми не зменшується, хоча використання води порівняно з початком 90-х років зменшилося більше ніж удвічі.

Усього в державі скидається у поверхневі водні об'єкти понад сім мільярдів кубометрів стоків, з них майже два мільярди кубічних метрів забруднених, основний обсяг яких приходить на басейн Дніпра. Що ж передбачено програмою задля захисту басейну ріки Дніпра на наступні десять років? Збудувати та реконструювати системи водопостачання та очисні споруди потужністю аж ... 756 тис. м³ на добу. На перший погляд смішно, якби не було так гірко.

Замість того, щоб здійснювати конкретні заходи щодо поліпшення якості води, в Україні останніми роками склалася парадоксальна практика необґрунтованого збільшення нормативів гранично допустимих складів (ГДС)

(встановлення тимчасових), в результаті водокористувачі переводять (на бумазі) стічні води з категорії забруднених до нормативно-очищених, не змінюючи при цьому якість технологічних процесів очищення.

Як говориться – просто і без затрат. А те, що при цьому порушуються як конституційні права громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище, так і конкретні цивільні права, це все побічне, відповідальним за це посадовим особам байдуже, адже відповідальності за ці, можна сказати, злочинні дії ніхто не несе.

У підсумку постає цілком логічне запитання – а кому взагалі потрібен подібний Закон і затверджена ним програма? Мабуть нікому.

К ВОПРОСУ О МЕТОДОЛОГИИ НАУКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Макарова Т.И.,

доктор юридических наук, профессор,
Белорусский государственный университет,
г. Минск

Проблемы методологии юридической науки традиционно исследуются в рамках теории права и государства. При этом каждая из отраслей науки о праве, имея свой особый предмет, содержание которого составляют закономерности правового обеспечения той или иной группы общественных отношений, также призвана формировать истинное научное знание о правовом регулировании на основе определенных общенаучных и частных способов познания. Понимание и значение методологии в изучении правовых явлений оценивается учеными-юристами в категориях: «способы и средства познания права», «учение о методах в их единстве и разнообразии, включающее в себя мировоззренческую позицию»¹. Другими словами методология отраслей юридической науки призвана формировать правильную «мировоззренческую позицию» законодателя, правоприменителя, иных субъектов права как систему

¹ Дробязко, С.Г. Общая теория права : учеб. пособие для вузов / С.Г.Дробязко, В.С.Козлов. – 4-е изд., исправл., и доп. – Минск : Амалфея, 2010 с. – С. 17-19.

нравственно-, социально-, экономически- ориентированных взглядов на предмет отрасли права. Вопросы методологии имеют также выраженный прикладной характер, поскольку дают возможность сформировать системный взгляд на принципы и приемы действия права в сфере регулируемых общественных отношений. Таким образом, исследование методологии отраслевых направлений юридической науки может быть осуществлено на двух уровнях: общем (общенаучном, общеметодологическом) – создающем мировоззренческую позицию, и прикладном - определяющем способы и средства познания права, причем на общем уровне определяется доктрина, а из содержания прикладного аспекта вытекает организационный и правовой инструментарий, применяемый исследуемой отраслью правовой науки, в том числе формируется метод правового регулирования.

Для белорусской юридической науки (впрочем, как и юридической науки других государств, образовавшихся на постсоветском пространстве), переломным моментом, кардинально изменившим мировоззренческие подходы, явился распад СССР в конце XX в., и обусловленная этим необходимость на политическом уровне определять свое место среди иных стран мира, включая вхождение в различные межгосударственные образования (СНГ, ЕС, Союзное государство). Изменения экономической и социально-политической систем вновь образовавшихся государств, опиравшихся ранее на коммунистическую идеологию, обусловили также необходимость самостоятельно выработать доктрину права.

В отношении экологического права мы констатируем, что по существу современные основы изучения данной отрасли юридической науки закладывались одновременно с обретением Беларусью суверенитета, а также и права собственности на природные ресурсы, находящиеся в границах нашего государства². В этот период происходит также признание компонентов природной среды и природных объектов (земель, вод, лесов) объектами

² О государственном суверенитете Республики Беларусь : Декларация Верхов. Совета Респ. Беларусь, 27 июля 1990 г., № 193-ХІІ // Ведомости Верхов. Совета Респ. Беларусь. - 1991. - № 31. - Ст. 536.

гражданских правоотношений³, а также изменение в понимании сущности их правового режима, а именно - признание двойственного - экологического и экономического - характера⁴. Научное осмысление произошедших кардинальных изменений потребовало со стороны ученых определенных усилий. Настало время объединения достижений эколого-правовой мысли, выработанных при этом научных подходов в решении выявленных системных проблем в рамках методологии экологического права, рассматриваемой в единстве способов и средств познания права на основе определенной мировоззренческой позиции. Изучению данного важнейшего аспекта науки может способствовать наличие в праве окружающей среды некоторых общих (наднациональных) подходов, формирующихся, как правило, на уровне международного права. Такой общей основой для исследования явлений эколого-правового характера на современном этапе стала идея устойчивого развития⁵, закрепленная в международных документах⁶, а также в национальном законодательстве ряда государств⁷. Однако наличие общих подходов в вопросах методологии права окружающей среды ученых различных государств не исключает, а, наоборот, подтверждает необходимость исследования этого важнейшего аспекта науки, поскольку не существует стран с одинаковым или даже похожим набором природных ресурсов, как объектов, имеющих экономический потенциал, и нуждающихся в силу этого в правовой

³ Об аренде : Закон Респ. Беларусь, 12 дек. 1990 г., № 460-ХП (с изм. и доп.) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр". - Минск, 2012; Гражданский кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-3 (с изм. и доп.) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр". - Минск, 2012.

⁴ Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХП: В ред. Закона Респ. Беларусь, 17 июля 2002 г. № 126-3 (с изм. и доп.) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2012.

⁵ Вершило, Н.Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук ; Росс. Акад. наук. Ин-т госуд. и права. – М., 2008. – 51 с.; Макарова, Т.И. Теоретические и прикладные проблемы закрепления принципа устойчивого развития в законодательстве Республики Беларусь / Т.И.Макарова // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. Центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол. В.И.Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Бизнесофсет, 2011. – Вып. 6. – С. 352-356.

⁶ Декларация Рио-де -Жанейро по окружающей среде и развитию, 14 июня 1992 г.; Йоханнесбургская Декларация по устойчивому развитию, 4 сент. 2002 г. // Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. 2012. Режим доступа: <http://www.un.org//russian> – Дата доступа: 14.08.2012.

⁷ Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. / Нац. комис. по устойчивому развитию Респ. Беларусь ; редкол.: Л.М.Александрович [и др.]. – Минск : Юнипак, 2004. – 202 с.; Экологическая доктрина Российской Федерации : Распоряжение правительства Рос. Федерации, 31 авг. 2002 г., № 1225-р // Рос. газета. – 2002. – 18 сент. - № 176 (3044).

охране. Такой подход был определен М.М. Бринчуком категорией «потенциал природы», рассматриваемой им в качестве методологического и правового инструмента обеспечения рационального природопользования, поддержания и восстановления благоприятного состояния природы⁸. Именно этот фактор, имеющий экономическое и экологическое содержание, указывает на объективно обусловленные различия в государственной политике в области окружающей среды, а также предопределяет научные исследования не только в практической плоскости, которая включает анализ нормативных правовых актов и выработку рекомендаций по совершенствованию законодательства, но также и с позиций общетеоретических, в том числе методологических, закладывающих фундамент такой отрасли юридической науки, как экологическое право.

В прикладном плане методологический аспект науки экологического права на данном этапе ее развития представлен следующими научными подходами:

- а) обоснованием наличия имеющих самостоятельное содержание и взаимодействующих между собой механизмов охраны окружающей среды - организационного, экономического и формирующегося идеологического⁹;
- б) разработкой вопроса комплексности экологического права в качестве методологического инструмента, позволяющего обеспечивать взаимодействие экологических и иноотраслевых норм, регулирующих экологические отношения, на основе общеправового принципа взаимодействия общей и специальной норм¹⁰;
- в) выявлением системных противоречий, свойственных правовому регулированию общественных отношений в области окружающей

⁸ Бринчук, М.М. Проблемы методологии экологического права / М.М.Бринчук // Ин-т гос-ва и права РАН [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: – <http://www.igpran.ru/public/publiconsite/>. - Дата доступа: 16.05.2012.

⁹ Экологическое право: учеб. пособие / С.А.Балашенко, [и др.] ; под ред. Т.И.Макаровой, В.Е.Лизгаро. — Минск : Изд. центр БГУ, 2008. — 495 с.; Правовые основы устойчивого развития на местном уровне / Т.И.Макарова [и др.] ; под общ. ред. Т.И.Макаровой. – Минск : ЕС/ПРООН-ООН, 2010. – 60 с.

¹⁰ Бринчук, М.М. Комплексность как принцип экологического права : сб. науч. тр. // Право в современном белорусском обществе. 2009. Вып. 4. С. 376-392. Макарова, Т.И. Принципы экологического права: к вопросу о разработке современных теоретико-правовых подходов / Т.И.Макарова // Весн. Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3, Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. — 2011. — № 3. — С. 137 — 140.

среды, на основании теории дефектов права¹¹, что позволяет увидеть различия между внутренними и внешними недостатками такого регулирования и расширить круг возможностей по исправлению некачественных нормативных правовых актов, понижающих социальную ценность права.

Исследуя способы и средства познания экологического права, следует учитывать то обстоятельство, что современная мировоззренческая основа экологических отношений согласно подходам, сформировавшимся в международном праве, базируется на принципе устойчивого развития, который также лежит в основе экономического и социального развития общества.

***РОЗВИТОК НАУКИ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА:
ПРИСТОСУВАННЯ ДО НОВИХ СУСПІЛЬНО-ПРАВОВИХ РЕАЛІЙ ЧИ
АКТИВНА ПОЗИЦІЯ***

Малишева Н.Р.,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
м. Київ

Розвиток всякої науки спрямований на те, щоб теоретично узагальнити, систематизувати існуючі знання, приростити їх і в ідеалі – реалізувати, забезпечивши ув'язку із суспільною практикою. Це загальна ціль, мета будь-якого наукового пошуку, яка може набувати різних форм.

Про розвиток науки можна вести мову абстрактно, виходячи з сучасного стану цієї самої науки, її ретроспективи, досягнутого рівня та необхідності послідовного руху вперед для задоволення потреб тієї самої науки. Це в першу чергу стосується фундаментальних наукових досліджень.

Про розвиток науки можна говорити і виходячи виключно із потреб практики. Така схема «запит-відповідь» характерна для прикладних науково-

¹¹ Погодин, А.В. Дефекты объективного права / А.В.Погодин // Журнал «Российское право в Интернете». - 2010 - 2010(04) – Спецвып. Режим доступа: http://www.rpi.msal.ru/prints/201004_14pogodin.html – Дата доступа: 08.06.2011; Сибгатуллина, Г.Р. Дефекты права: причины и механизм устранения / Г.Р.Сибгатуллина // Официальный сайт Ун-та упр. «ТИСБИ». Режим доступа: <http://www.tisbi.org/science/vestnik/2010/issue3/Low/Sibgatullina.html> Дата доступа: 05.06.2011.

правових досліджень. Останні можуть іти слідом за практикою, не випереджаючи її, не втручаючись в процеси стратегічного планування і прогнозування, а лише допомагаючи вирішувати ті завдання, які висувуються практикою, а можуть і самі формувати відповідні прикладні завдання, базуючись на методології науки, а також узагальнюючи правотворчий та правозастосовчий досвід, який підтверджує або спростовує ефективність чинної системи законодавства, виявляє слабкі місця та лакуни відповідної системи.

Перший з наведених тут шляхів розвитку прикладної науки є вкрай небажаним, оскільки ставить ефективність наукового пошуку в залежність від цілої низки чинників, а саме: хто формує відповідні прикладні завдання і виходячи з яких критеріїв; чиї інтереси обслуговує правотворчий та правозастосовний процес, хто і яким чином відстежує загальні закономірності розвитку всієї системи законодавства, забезпечуючи її єдність, цілісність та узгодженість в різних частинах та ін.

Другий шлях розвитку прикладної науки передбачає існування зв'язуючих механізмів між наукою та практикою вже на стадії ініціювання правотворчих кроків: наука бере безпосередню участь у їх формуванні, а наукові висновки та рекомендації належним чином враховуються в правотворчому процесі. Відповідна ув'язка науки і практики при такій постановці має місце й на стадії правореалізації для того, щоб вчасно відстежити ефективність відповідних правотворчих дій і у випадку необхідності - запустити корегуючі механізми. Якщо зв'язок науки і практики організований таким чином, можна стверджувати, що прикладні наукові дослідження є не лише ефективними, але й результативними і дієвими.

Оцінюючи під таким кутом зору сьогоденний стан розвитку прикладної науки екологічного (і не тільки) права, можна сказати, що вона впевнено стала на перший з окреслених тут шляхів. І якщо в 90-ті роки минулого століття науковці були сповнені ентузіазму, відчуття власної причетності до всіх правотворчих процесів, що відбувались, і власної відповідальності за те, яким

шляхом піде розвиток екологічного права, то сьогодні в науці спостерігається загальна апатія від визнання власної невитребуваності.

Готуючись до Круглого столу, я переглянула автореферати захищених в останні роки дисертаційних робіт з спеціальності 12.00.06. Висновок приголомшуючий: пропозиції, що в них висувались, реалізовані менш ніж на 5%. До науки звертаються лише там і тоді, де і коли слід обґрунтувати вже попередньо сформовану позицію, що обслуговує певні групові інтереси тих, хто має вплив на прийняття законотворчих рішень. Не перестає дивувати той потік алогічних проектів, які стають законами, здебільшого латентно, без суспільного резонансу, найчастіше не шляхом розроблення окремих самостійних законопроектів, а шляхом внесення змін до чинного законодавства. Причому ігнорується не лише позиція науковців НАН України, а й спеціально створених структур Верховної Ради, на які покладено проведення попередньої експертизи законопроектів, що подані, в першу чергу Науково-експертного управління ВР України, де створений спеціальний підрозділ екологічного, земельного та аграрного права. Я простежила проходження низки профільних законопроектів, на які було подано суттєві зауваження цього підрозділу і реагування на них. І картина, що при цьому вималювалась, виглядає невтішно. Припустимо, Науково-експертне управління виступає з нищівною критикою певного проекту Закону, наводячи десятки суттєвих зауважень, а також звертаючи увагу на деякі негаразди, пов'язані з юридичною технікою. В результаті в остаточній версії зазначається, що враховані зауваження НЕУ ВРУ, зокрема... (і наводяться несуттєві технічні помилки, які виправлені). При цьому суть законопроекту залишається незайманою.

На жаль, політико-правові реалії не залишають жодного сумніву щодо реального місця науки в сучасному українському суспільстві. Складається враження, що Національна академія наук України, що традиційно ще з радянських часів вважалась кузницею кадрів найвищої кваліфікації – докторів та кандидатів наук (в т.ч. – в правовій сфері) сьогодні переживає занепад. У

Держбюджеті 2012 р. потреби НАНУ було враховано лише на 64 %. Звичною стала ситуація, коли науковців відправляють в неоплачувані відпустки, або ж тотально переводять на неповний робочий день (по ІДПНАНУ – на 75% навантаження) без зміни обсягу виконуваних робіт. При загальному запланованому на 2012 р. обсязі зростання зарплати в бюджетній сфері на 19 %, фонд заробітної плати установ НАНУ не забезпечений більш як на 267 млн. грн.¹ Науковців НАНУ фактично позбавили права участі в наукових конференціях з виїздом за межі своїх населених пунктів з посиленням на достатність Інтернет-обміну інформацією.

В останні роки ми багато писали і говорили про перспективні напрями розвитку правової науки в певних галузях, про предмет, метод, систему відповідної галузі права, принципах, за якими вона повинна розвиватись (я особисто кілька статей присвятила питанням розвитку екологічного права на сучасному етапі², розмірковуючи про необхідність розвитку відповідної галузі вшир, тобто поширюючись на нові сфери, що виникли в результаті науково-технічного прогресу, а також угору, включивши до сфери свого регулювання навколосезонний космічний простір). Але зараз мені хочеться перенести акценти дискусії. Вважаю, що сьогодні слід ставити питання не лише про напрями розвитку науки екологічного, земельного, аграрного, природоресурсного чи іншого права, а й (і можливо – в першу чергу) – про активну позицію науки, про створення механізмів унеможливлення ігнорування науки, її висновків і рекомендацій, про превалювання наукових чинників над політичними чи груповими інтересами тих, хто має важелі впливу на розвиток законодавства. Якщо ми не вирішимо найближчим чином ці питання, то всі наші абстрактні міркування щодо шляхів подальшого розвитку наших наук залишаться

¹ Див. Щодо фінансування науки в Україні. Виступ Голови Центрального комітету профспілки працівників НАН України А.І. Широкова. – Вісник НАН України. – 2012. - № 5. – С. 43-45.

² Див. Малишева Н.Р. Екологічне право: вектори розвитку в ХХІ сторіччі. - Право України. – 2011. - № 2. – С. 114-123; Малишева Н.Р. Экологическое право 21 века: тенденции развития «ввысь». - Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества. Сборник статей. Научное издание. – Москва. – 2011. – С. 78-99 та ін.

манілівськими побажаннями, що все далі й далі відриваються від реального життя.

Що реально можна в цьому зв'язку запропонувати. Крім розвитку й вдосконалення використання всіх наявних механізмів участі громадянського суспільства в прийнятті важливих рішень політико-правового характеру, навряд чи можна щось запропонувати. Наука повинна більше заявляти про себе, адже ми маємо безумовну перевагу у дискусіях щодо розвитку права – професійність. Прикро, що завжди в період передвиборчих кампаній на політичній арені з'являється велика кількість «зелених», а точніше «щойно позеленілих» політиків, які розігрують популярну «зелену карту», не будучи абсолютно обізнаними з сутністю та характером екологічних проблем. А по перебігу виборчої кампанії – зникають із поля зору.

Науковці ж екологічного профілю, навпаки, маючи великі багажі знань, здебільшого не виходять у своїх виступах за межі наукових видань, які самі ж і читають. А щоденна практика приносить нам взірці кричущих порушень всіх принципів розвитку еколого-правової системи, які ми з вами обґрунтовуємо. Так, 2 жовтня 2012 року прийняла у другому читанні Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок та зміни їх цільового призначення», (реєстраційний номер 11116), яким було внесено зміни до ЗК України та низки інших нормативно-правових актів, що докорінним чином змінить порядок відведення земельних ділянок, розширивши повноваження у відповідній сфері органів Держземагенції. Однак ніхто з нас не виступив ні по радіо, ні по телебаченню, ані в ЗМІ з критикою цього законопроекту, і він пройшов майже непоміченим, хоча йде в руслі уже раніше означеного курсу безконтрольного розбазарювання земель.

Зустрічаючись на подібних форумах, круглих столах, науково-практичних конференціях, ми зазвичай ставимо питання щодо формування механізмів взаємних дій науковців. Зокрема, були спроби створення асоціації

правників аграрно-екологічної спрямованості, від імені якої можна було б публічно виступати на захист певних ідей, або ж, навпаки, - з критикою тих чи інших право перетворюючих дій. Але, на жаль, ці ініціативи завмирили одразу після завершення наших наукових дискусій. Якщо позиція науки не стане активною, якщо ми не відпрацюємо механізми спільних дій, навряд чи можна сподіватись на те, що через 10-15 років наука екологічного (а також земельного, природоресурсного) права не вимушена буде знову «танцювати від пічки», починаючи з нуля формування зруйнованої правової системи.

ДО ПОНЯТТЯ НАУКИ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА: КОЛО ІІ ТЕРМІНОЛОГІЇ

Орендарець О.О.,
аспірант кафедри екологічного права
юридичного факультету
Київського національного
університету імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Для юридичної науки точність понятійного апарата та однозначне тлумачення термінів є не тільки однією з умов взаєморозуміння між науковцями, але й важливим фактором, який забезпечує єдину практику застосування законодавства.

Сучасна наука екологічного права має у своєму розпорядженні цілий арсенал понять та термінів, який не тільки використовується в наукових дослідженнях, але й отримав законодавче закріплення.

Останнім часом проведення низки еколого-правових наукових досліджень також супроводжується пошуком нового термінологічного апарату, розробкою понять, що відображали б сучасний стан правового регулювання екологічних відносин та, які потребують законодавчого закріплення. У зв'язку з цим нагально необхідним, на думку переважної більшості науковців, є осмислення юридичної термінології.

Розвиток науки нерозривно пов'язаний з її найменуванням, адже це є частиною правового словникового запасу, яка займає важливе місце серед всієї термінологічної системи та різного роду наукових досліджень, так як обмежує дію інших термінів. Найменування науки, як правило, відображає предмет її вивчення. Таким чином, влучне найменування дає нам змогу з'ясувати сутність, зміст і структуру відповідної науки.

Предметом вивчення науки екологічного права є закономірності розвитку галузі екологічного права, дослідження сутності й механізму дії норм, інститутів і галузей (підгалузей) права, його порівняльних аспектів, проблем співвідношення національного екологічного права з міжнародним правом навколишнього середовища тощо.

За загальноприйнятим правилом, основою найменування як науки, так і галузі права, є предметна сфера відносин які вивчаються та регулюються відповідно. Цієї точки зору дотримуються М.М. Бринчук¹ та Ю.С. Шемшученко². У той же час, О.С. Колбасов стверджував, що питання про найменування науки – це питання не лише правове, але й історичне, лінгвістичне та одночасно питання загальної культури суспільства.³ На наш погляд, саме останній підхід є більш актуальним та правильним.

Питання найменування науки екологічного права нерозривно пов'язане з розумінням наповнення змісту терміну "екологічне право". Поняття "екологічне право" у законодавчій практиці та серед юристів-практиків стало загальновизнаним, у той час як у науці воно залишається дискусійним.

У науково-правовій літературі використовуються наступні альтернативні найменування науки та галузі екологічного права: "природноресурсове" (І.І. Каракаш⁴), "природоресурсове право" (В.П. Балезін⁵), "право раціонального

¹ Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. – 1998. - № 9. - С.20-28.

² Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. - К.: Наукова думка, 1989.-С. 67.

³ Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. - 1999.- № 10. - С. 27.

⁴ Природноресурсове право України : навч. посіб. / за ред. І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2005. - 376 с.

⁵ Балезин В.П. К вопросу о природоресурсовом праве // Вестн. Московского ун-та. Сер. 11. Право. - 1977. - № 1. - С. 11-20.

природокористування"(В.Л. Мунтян⁶), "природоохоронне право" (В.В. Петров⁷), "право навколишнього середовища" (Ю.С. Шемшученко), "екологічне право" (В.І. Андрейцев⁸, О.С. Колбасов), "енвайроментальне право" (О. С. Колбасов⁹), "право довкілля" (П. Пилипенко¹⁰)

Така велика кількість найменувань вищезгаданої науки була зумовлена рядом причин, включаючи появу та формування відносно молоді науки та невизначеністю об'єкта правової охорони. Також зазначена розгалужена система підходів до розуміння поняття науки безпосередньо пов'язана з широким або вузьким розумінням предмета еколого-правового регулювання суспільних відносин.

Поява в наукових роботах термінів "екологічне право" та "право навколишнього середовища" поклало початок активним дискусіям щодо питання найменування науки, яке займається вивченням цієї галузі права.

Ю.С. Шемшученко зазначає, що в науковій мові, як відомо, є місце скороченню деяких термінів або окремих терміноелементів. Він вважає, що у найменуванні "право охорони навколишнього середовища" точніше, ніж у найменуванні "екологічне право" відображена суть відповідної галузі права".¹¹

Обґрунтування застосування терміна "екологічне право" в науці належить В.В. Петрову. Варто зазначити, що науковий погляд В.В. Петрова здійснив певну еволюцію, надавши йому змогу переосмислити свої наукові дослідження попередніх років (Монографія "Екологія і право" (1981 р.)), та прийти до висновку у 1987 році, що більш правильним є найменування науки "екологічне право", яке слід розглядати, як функціональну галузь дослідження.¹² У

⁶ Мунтян В.Л. Правовые проблемы рационального природопользования. - Автореф. дис. д-ра юрид. наук. - Харьков, 1975. - С. 26.

⁷ Петров В.В. Экология и право. - М.: Юридическая литература, 1981. - С. 135-136.

⁸ Андрейцев В.И. О предмете экологического права как отрасли и учебной дисциплине// Вестн. Московского ун-та. Сер.11 Право. - 1987. - № 5. - С.50.

⁹ Колбасов О.С. Экология: политика - право. Правовая охрана природы в СССР. - М.: "Наука", 1976. - С.153.

¹⁰ Пилипенко П. Про право довкілля та його предмет // Вісн. Львів. Ун-ту. Серія юрид. - 2009. - Вип. 49. - С. 190-197.

¹¹ Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. - К.: Наукова думка, 1989. - С. 66.

¹² Петров В.В. Концепция экологического права как правовой общности, науки и учебной дисциплины. - М., 1987. - С. 38.

подальшому В.В. Петров, послідовно дотримувався визначення "екологічне право".

В ході наукових дискусій учасників "круглого столу" у 1987 році, який відбувся в Московському державному університеті, щодо концепції екологічного права та його найменування, вчені намагалися співставити найменування "екологічне право" з її "прозахідною транскрипцією", саме це призвело до розходження наукових думок.¹³

Представники Київської науково-правничої школи завжди притримувались позиції комплексності еколого-правової науки. У зв'язку з цим, з точки зору науковців зазначеної школи, саме найменування науки "екологічне право" або еколого-правова наука, є найбільш обґрунтованим. Вченими школи відзначається комплексність цього поняття в частині елементів, які його формують, та інтеграція яких створює еколого-правову науку і, як наслідок, галузь екологічного права. Такими елементами є відносини у сфері взаємодії суспільства і природи, з приводу раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.¹⁴

У той же час, І.І. Каракаш, погоджуючись з існуванням зазначених елементів, вказує на несвоєчасність їх інтеграції. Така інтеграція, на його думку, випереджає ступінь розвитку природоохоронних, природноресурсових відносин та відносин із забезпечення екологічної безпеки. За твердженням автора, ці відносини не можна поєднати в межах однієї науки. Натомість, природноресурсові суспільні відносини є достатньо самостійними. Саме тому науковець наполягає на використанні найменування "природноресурсове право". На базі такого підходу було розроблено навчальний посібник "Природноресурсове право України".¹⁵

¹³ Круглый стол. Концепция экологического права// Вестн. Моск. Ун-та.-Сер.11. Право. – 1987. - №5. - С. 34.

¹⁴ Балюк Г.І. Екологічне право України: Конспект лекцій у схемах (Загальна та Особлива частини): Навч. Посібн. – К.: Юрінком Інтер, 2006. - С.8.

¹⁵ Природноресурсове право України : навч. посіб. / за ред. І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2005. - С.13.

Таким чином, на сьогодні триває дискусія стосовно поняття науки екологічного права. Результатом такої дискусії має стати чітке наукове обґрунтування та однозначне розуміння цього стрижневого для науки питання. Це, у свою чергу, сприяло б подоланню розбіжностей у використанні еколого-правової термінології у науковому обігу та нормативно-правових актах. Крім того, від чіткості та однозначності поняття науки екологічного права залежить прогрес екологічного законодавства та досконалість його застосування.

Враховуючи той факт, що найменування "екологічне право" широко використовується як серед науковців, так і серед практиків, є загальноприйнятим, зрозумілим і зручним для вжитку та достатньо широко розкриває предмет наукового вивчення, на наш погляд, саме таке найменування галузі права та науки, що її вивчає, бажано погодити і прийняти науковій спільноті. Таке найменування є найбільш змістовним і комплексним та відображає не тільки правову сферу досліджень, але й історичну, культурну та лінгвістичну складову формування найбільш прийнятної для широко вжитку назви.

***ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
ІНСТИТУТУ ЕКОЛОГІЧНОГО МОНІТОРИНГУ В СИСТЕМІ
ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА УКРАЇНИ***

Позняк Е.В.,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри екологічного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Важливою гарантією ефективності екологічної політики в нашій державі з огляду на принцип сталого розвитку та всебічну інформатизацію суспільного розвитку є вдосконалення організаційно-правових форм екологічного контролю, однією з яких є екологічний моніторинг (моніторинг навколишнього природного середовища або довкілля).

1. Моніторинг довкілля виник у другій половині ХХ ст. як науково-практичний напрям системної екології, завданням якої стало встановлення критеріїв і виявлення меж стійкості екологічних систем. На той час його метою було отримання репрезентативних даних про стан, динамічні зміни екосистем, створення бази даних (за певними показниками), вибір об'єктів і формування мережі спостережень. Поняття «моніторинг довкілля» охоплювало не лише систему постійних спостережень за станом компонентів біосфери, а й засновану на природничо-науковій основі (біологічній, фізико-хімічній, геофізичній тощо) певну їх методологію, а також позначало дієвий засіб охорони довкілля¹.

Концепції моніторингу довкілля як сфери наукових знань і практичної діяльності вченими було обґрунтовано на початку 70-х років ХХ ст. Виявлення і контроль у сфері екологічних небезпек стали основою управлінської концепції моніторингу довкілля як організованої на різних рівнях системи спостережень, контролювання і управління його станом². У той же час, моніторинг довкілля розглядався як система цілеспрямованих, періодично повторюваних і програмованих спостережень за одним і більше елементами навколишнього природного середовища у просторі й часі. Основними елементами цієї системи стали спостереження, оцінювання і прогнозування стану довкілля, а метою – фіксація антропогенних змін природного середовища³.

Таким чином, саме поширенням антропогенного впливу на природу та її змінами і було зумовлене становлення моніторингу довкілля як науки⁴. Екологічний моніторинг став сферою наукових досліджень, в першу чергу, вчених – представників природничих наук. На той час він не містив ознак управління, притаманних контролю, і тому відповідав інформаційній системі, а термін «моніторинг» широко застосовувався в міжнародно-правових

¹ Израэль Ю.А. Концепция мониторинга состояния биосферы // Мониторинг состояния окружающей природной среды. – Л., 1977. – С. 5.

² Герасимов И.П. Научные основы современного мониторинга окружающей среды // Изв. АН СССР. – Серия «География», 1975. – № 3. – С.13 – 25.

³ Израэль Ю.А. Концепция мониторинга состояния биосферы // Мониторинг состояния окружающей природной среды. – Л., 1977. – С. 5.

⁴ Клименко М.О., Прищепа М.А., Вознюк Н.М. Моніторинг довкілля: Підручник. – Видавничий центр «Академія», 2006. – С. 12.

документах⁵. З часом під впливом міжгалузевих наукових знань було сформовано і правові засади моніторингу довкілля.

Із запровадженням реформаційних процесів в Україні на початку 90-х років ХХ ст. екологічний моніторинг набуває правової форми – спочатку за допомогою норм Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р.⁶, який передбачив необхідність створення системи державного моніторингу навколишнього природного середовища, а згодом – і з прийняттям інших джерел екологічного права різної юридичної сили. Здійснення екологічного моніторингу базується на конституційних засадах екологічного характеру (статтях 3, 16, 50, 66 та ін.)⁷, положеннях міжнародних конвенцій, учасницею яких є наша держава, врегульовано в ряді законодавчих і підзаконних актів різної юридичної сили, передбачено в положеннях політико-правових документів (концепцій, основних напрямів, державних програм тощо) – джерел екологічної політики України.

Виходячи з ч. 1 ст. 22 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» з метою забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні створюється система державного моніторингу навколишнього природного середовища. Спостереження за станом навколишнього природного середовища, рівнем його забруднення здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, іншими спеціально уповноваженими державними органами, а також підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища. Зазначені

⁵ Израэль Ю.А. Экология и контроль состояния природной среды. – М.: Гидрометеиздат, 1984. – С. 176 – 177.

⁶ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

⁷ Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

підприємства, установи та організації зобов'язані безоплатно передавати відповідним державним органам аналітичні матеріали своїх спостережень.

2. В теорії екологічного права В.І. Андрейцев розподіляє джерела цієї галузі на три групи нормативно-правових актів, виходячи з особливостей об'єкта правового регулювання, – інтеграційні (навколишнє природне середовище, життя та здоров'я людини, екологічна безпека), диференційні (природні ресурси) та комплексні (об'єкти природно-заповідного фонду, виключна морська економічна зона, континентальний шельф та ін.)⁸. Пропонуємо наступну систему джерел регулювання відносин із здійснення екологічного моніторингу.

До інтеграційних джерел, які регулюють відносини із здійснення екологічного моніторингу, слід віднести зазначений вище Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закони України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 р.⁹, «Про відходи» від 5 березня 1998 р.¹⁰, «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31 травня 2007 р.¹¹, «Про космічну діяльність» від 15 листопада 1996 р.¹², «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 8 червня 2000 р.¹³, «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р.¹⁴, «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» в редакції Закону України від 19 грудня 1991 р.¹⁵, Положення про державну систему моніторингу довкілля, затверджене Постановою Кабінету Міністрів

⁸ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – С. 19.

⁹ Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 15. – Ст. 73.

¹⁰ Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36 – 37. – Ст. 242.

¹¹ Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 45. – Ст. 1837.

¹² Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 1. – Ст. 2.

¹³ Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 337.

¹⁴ Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 16. – Ст. 198.

¹⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 13. – Ст. 178.

України від 30 березня 1998 р. № 391¹⁶, Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів, затверджене наказом МНС України від 06 листопада 2003 р. № 425 (zareestrovano в Міністерстві юстиції України 26 грудня 2003 р. за № 1238/8559)¹⁷ та інші.

Диференційними джерелами у сфері регулювання екологічного моніторингу є Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р.¹⁸, Закони України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р.¹⁹, «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р.²⁰, «Про меліорацію земель» від 14 січня 2000 р.²¹, Водний кодекс України від 6 червня 1995 р.²², Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10 січня 2002 р.²³, Лісовий кодекс України в редакції Закону України від 8 лютого 2006 р.²⁴, Закони України «Про охорону атмосферного повітря» в редакції Закону України від 21 червня 2001 р.²⁵, «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 р.²⁶, «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р.⁵³, «Про Червону книгу України» від 7 лютого 2002 р.⁵⁴, «Про мисливське господарство та полювання» від 22 лютого 2000 р.⁵⁵, «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» від 8 липня 2011 р.⁵⁶, Положення про Зелену книгу України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1286⁵⁷ та ін.

Порядок здійснення окремих видів екологічного моніторингу передбачено також такими підзаконними нормативними актами в системі

¹⁶ Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Стор. 91.

¹⁷ Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – Ст. 2857.

¹⁸ Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

¹⁹ Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

²⁰ Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

²¹ Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 11. – Ст. 90.

²² Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

²³ Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 112.

²⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 21. – Ст. 170.

²⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 252.

²⁶ Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22 – 23. – Ст. 198.

⁵³ Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.

⁵⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 201.

⁵⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 18. – Ст. 132.

⁵⁶ Офіційний вісник України. – 2011. – № 59. – Ст. 2351.

⁵⁷ Офіційний вісник України. – 2002. – № 36. – Ст. 1692.

диференційних джерел, як Положення про моніторинг земель, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661⁵⁸, Порядок здійснення державного моніторингу вод, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 р. № 815⁵⁹, Порядок організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 343⁶⁰, Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення системи моніторингу риболовних суден» від 28 липня 2004 р. № 963⁶¹, Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, затверджене Наказом Міністерства аграрної політики України від 26 лютого 2004 р. № 51 (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 29 березня 2004 р. за № 383/8982)⁶², Положення про систему моніторингу риболовних суден, затверджене Наказом Міністерства аграрної політики України від 9 листопада 2011 р. (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 24 листопада 2004 р. за № 1491/10090)⁶³ та ін.

Серед комплексних джерел, що регулюють відносини із здійснення екологічного моніторингу, – Закони України «Про природно-заповідний фонд України від 16 червня 1992 р.⁶⁴, «Про затвердження Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки» від 21 вересня 2000 р.⁶⁵, «Про екологічну мережу» від 24 червня 2004 р.⁶⁶, «Про курорти» від 5 жовтня 2000 р.⁶⁷, Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення національної системи сейсмічних спостережень та підвищення безпеки проживання населення у сейсмонебезпечних регіонах» від 11 вересня

⁵⁸ www.kiev.rada.gov.ua.

⁵⁹ www.kiev.rada.gov.ua.

⁶⁰ Офіційний вісник України. – 1999. – № 10. – Стор. 43.

⁶¹ Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Ст. 2016.

⁶² Офіційний вісник України. – 2004. – № 13. – Ст. 922.

⁶³ Офіційний вісник України. – 2004. – № 47. – Ст. 3137.

⁶⁴ Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.

⁶⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.

⁶⁶ Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 502.

⁶⁷ Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 50. – Ст. 435.

1995 р. № 728⁶⁸, Положення про національну систему сейсмічних спостережень та підвищення безпеки проживання населення у сейсмонебезпечних регіонах, Положення про Міжвідомчу комісію із сейсмічного моніторингу, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. № 699⁶⁹, деякі ін.

Окрему групу джерел у сфері екологічного моніторингу утворюють правові акти, що визначають засади діяльності органів державної виконавчої влади, які входять до системи державного моніторингу довкілля та тих органів, які до цієї системи офіційно не внесені, але згідно з положеннями про них виконують передбачені чинним законодавством повноваження.

3. Правові, організаційні, інформаційні, економічні та інші проблеми здійснення екологічного моніторингу стали об'єктом еколого-правових досліджень таких вчених-правників, як: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, М.М. Бринчук, О.К. Голіченков, М.І. Єрофєєв, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, М.І. Малишко, М.В. Хотулева, Ю.С. Шемшученко та ін., у тому числі на дисертаційному рівні – М.В. Мозальова та С.В. Шарапова.

Проблеми відсутності визначення термінів «моніторинг навколишнього природного середовища», «моніторинг довкілля», «екологічний моніторинг» у законодавстві (в науці зазначені терміни вживаються як однопорядкові або як синоніми), неконкретність його видів, змісту, процедури здійснення за законодавством України, неповнота відображення в праві фактично існуючих та здійснюваних на практиці типів, видів, рівнів, форм екологічного моніторингу, необхідність врахування міжнародного досвіду стали об'єктом досліджень і представників наукової школи «Земельне, екологічне право та право екологічної безпеки» на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка⁷⁰.

⁶⁸ www.kiev.rada.gov.ua.

⁶⁹ Офіційний вісник України. – 1997. – № 28. – Стор. 68.

⁷⁰ Правові форми екологічного контролю: Навчальний посібник / Краснова М.В., Позняк Е.В., Коваленко Т.О. та ін. (за ред. Красної М.В.). – К.: Алерта, 2012. – С. 178 – 261.

Проведений нами аналіз нормативно-правових засад здійснення окремих видів екологічного моніторингу⁷¹ та системи державного моніторингу довкілля⁷² дозволяє дійти висновку про те, що екологічному моніторингу притаманний цілий ряд ознак, що дозволяє розглядати його, по-перше, як сукупність дій спеціально уповноважених суб'єктів у сфері організації екологічного моніторингу, узагальнення його результатів, що реалізується в еколого-управлінських відносинах. По-друге, екологічний моніторинг як певний вид досліджень, є діяльністю прикладного еколого-інформаційного характеру з використання спеціальних знань (а щодо фонового моніторингу – це один з основних видів діяльності біосферних та природних заповідників, національних природних парків як наукових установ), що реалізується в спеціальних еколого-моніторингових відносинах.

Таким чином, правові норми інтеграційного, диференційного та комплексного видів, які регулюють відносини з організації та проведення (здійснення) екологічного моніторингу, утворюють міжгалузевий комплексний правовий інститут екологічного права, який є наскрізним по відношенню до системи екологічного права і проходить через систему природоресурсного, природоохоронного права та права екологічної безпеки. Переважна більшість об'єктів екологічного права є об'єктами екологічного моніторингу.

4. Підвищення рівня ефективності екологічного моніторингу в нашій державі вбачаємо в посиленні його правового забезпечення, в гарантуванні прав та обов'язків суб'єктів даних правовідносин – шляхом внесення змін та доповнень до чинного законодавства. В першу чергу, в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» необхідно навести поняття

⁷¹ Позняк Е.В. Правове забезпечення моніторингу землі, вод, лісів, рослинного світу, атмосферного повітря, надр, тваринного світу, об'єктів та територій природно-заповідного фонду, інших об'єктів правової охорони екологічного права / Правові форми екологічного контролю: Навчальний посібник / Краснова М.В., Позняк Е.В., Коваленко Т.О. та ін. (за ред. Краснової М.В.). – К.: Алерта, 2012. – С. 208 – 241.

⁷² Позняк Е.В. Система державного моніторингу довкілля / Правові форми екологічного контролю: Навчальний посібник / Краснова М.В., Позняк Е.В., Коваленко Т.О. та ін. (за ред. Краснової М.В.). – К.: Алерта, 2012. – С. 241 – 251.

екологічного моніторингу та вказати на наявність трьох основних його типів – загального (стандартного), оперативного (кризового) та фонового (наукового).

З урахуванням змін в системі центральних органів державної виконавчої влади в Україні згідно з Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010⁷³ та виходячи із затверджених Указами Президента України впродовж 2011 р. положень про органи державного екологічного управління (зокрема, про міністерства екології та природних ресурсів, охорони здоров'я, регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, надзвичайних ситуацій, аграрної політики та продовольства, про державні агентства земельних, водних, лісових, рибних ресурсів, космічне, з управління зоною відчуження, про державні служби геології та надр, ветеринарну та фітосанітарну, з карантину рослин тощо), необхідно прийняти нове Положення про державну систему екологічного моніторингу в Україні.

Враховуючи наукові підходи та аналізуючи процедурно-правове забезпечення екологічного моніторингу, пропонуємо в даному Положенні визначити рівні, правові форми, види, перелік стадій проведення екологічного моніторингу з метою запобігання порушенням законодавства окремими органами управління та їх посадовими особами у сфері еколого-інформаційного забезпечення, екологічного прогнозування й планування, прийняття екологічно значимих рішень, а також чітко окреслити в ньому коло суб'єктів державного екологічного моніторингу. У зв'язку з цим доцільно прийняти загальнодержавні програми моніторингу по усіх передбачених чинним законодавством видах об'єктів екологічного моніторингу, не допускаючи вибіркості, положення яких мають покладатись в основу регіональних програм кожного з видів екологічного моніторингу.

Необхідно взаємоузгодити між собою норми законодавчих актів – джерел екологічного права – про відповідний вид екологічного моніторингу,

⁷³ Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

вилучивши відсилочні норми. Так як спостерігається фрагментарність у створенні підзаконного нормативно-правового механізму здійснення окремих видів екологічного моніторингу, доцільно було б розробити і затвердити на рівні Кабінету Міністрів України окремі положення про порядки здійснення моніторингу лісів і рослинного світу, моніторингу геологічного середовища, моніторингу тваринного світу та деяких інших його видів.

Доцільно розвивати в нашій державі практику проведення парламентських слухань екологічної та еколого-правової проблематики. У даному контексті варто організувати й провести слухання з проблем формування інтегрованої системи екологічного моніторингу в Україні та ефективності виконання завдань Державної цільової екологічної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1376⁷⁴ та передбаченої на 2008 – 2012 роки. Так як добігає кінця термін дії зазначеної Програми, необхідно провести узагальнення її ефективності, визначити проблеми, яких вирішити не вдалося, а також слід пришвидшити розробку нової програми. Положення нової програми мають відповідати Основним засадам (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затвердженим Законом України від 21 грудня 2010 р.⁷⁵, і Національному плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011 – 2015 роки, затвердженому Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 577-р.⁷⁶

Підтримуючи пропозиції вчених⁷⁷, слід погодитись із тим, що усуненню прогалин та колізій у чинному законодавстві сприяло б прийняття Закону України «Про екологічний моніторинг». Однак час прийняття цього Закону складно прогнозувати, адже він має

⁷⁴ Офіційний вісник України. – 2007. – № 93. – Ст. 3403.

⁷⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

⁷⁶ Урядовий кур'єр. – 2011. – № 135. – 27 липня.

⁷⁷ Шарапова С.В. Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – С. 16.

узгоджуватись із концептуальними підходами до систематизації екологічного законодавства.

ПРАВОВА ОХОРОНА КЛІМАТУ - НОВА ГАЛУЗЬ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

Прохоренко К.А.,
аспірант кафедри екологічного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Загострення суперечностей взаємовідношення людини і природи, що супроводжується стрімким розвитком суспільних екологічних відносин, обумовлює об'єктивну потребу в розширенні усталених уявлень про об'єкт і предмет екологічного права, в охопленні ними нових елементів, факторів, явищ, видів діяльності, які впливають на правову систему охорони окремих природних ресурсів, навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки громадян.

Недаремно ще наприкінці минулого століття провідні науковці вказували на те, що «успіхи науки і техніки, розширення наших знань про природу і її закономірності будуть вносити свої корективи до сфери охоронюваних об'єктів і методи їх охорони»¹, викликатимуть «необхідність розширення правового регулювання, обумовленого взаємодією людини з новими елементами середовища, які не мають кордонів, а залежать від досягнень науково-технічного прогресу»². Як влучно відмічає з цього приводу О.Л. Дубовик, «виключна оновлюваність і новизна екологічного права в якості його

¹ Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР / В.В. Петров. – Москва, 1984, с. 84-85.

² Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды / Ю.С. Шемшученко. – К., 1976, с. 20.

властивостей знаходять свій прояв у результаті відокремлення в ньому немислимим ще 15-20 років назад предметів правового регулювання»³.

Вже сьогодні в міжнародному законодавстві та праві зарубіжних країн легалізовано охорону космічного простору, озонового шару, біологічного різноманіття, генетичних ресурсів. Одним із таких нових напрямів сучасного еколого-правового регулювання можна вважати й охорону клімату.

Протягом останнього десятиліття відбувається формування і динамічний розвиток правового регулювання охорони клімату в Україні. Потужний вплив на нього справляє міжнародно-правове забезпечення цього напрямку охорони довкілля. Керуючись основоположними принципами міжнародного права, Україна як Сторона Рамкової конвенції ООН про зміну клімату від 9 травня 1992 р.⁴ (далі – РКЗК ООН) та Сторона Додатку В до Кіотського протоколу до неї від 11 грудня 1997 р.⁵ (далі - Протокол) забезпечує імплементацію положень цих міжнародних договорів з метою досягнення їх кінцевої мети: стабілізації концентрації парникових газів у атмосфері на такому рівні, який би не допустив небезпечного антропогенного впливу на кліматичну систему.

Однією з ознак формування цілісної системи правовідносин у розглядуваній сфері можна вважати специфічний об'єкт правового регулювання – клімат - як особливу властивість природи, що виникає в результаті взаємозв'язку і взаємодії між усіма компонентами природи (атмосферою, біосферою, гідросферою та геосферою), і забезпечує стабільне, якісне, сприятливе та безпечне навколишнє природне середовище. У такій якості клімат визначений в екологічному законодавстві зарубіжних країн, зокрема: Модельному Екологічному кодексі для держав-учасників СНД від 31

³ Дубовик О.Л. Экологическое право: реальность и попытки ревизионизма // Труды государства и права Российской академии наук. Актуальные проблемы экологического права. Институт государства и права Российской академии наук [под. ред. Бринчук М.М., Дубовик О.Л.]. – 2010. - №2. – М. – с. 19.

⁴ Про ратифікацію Рамкової конвенції ООН про зміну клімату : Закон України від 29 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 50. – Ст. 277.

⁵ Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату : ратифіковано Законом України : від 4 лютого 2004 р. №1430-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 19, ст.261.

жовтня 2007 р. (гл. 21)⁶, Екологічному кодексі Республіки Казахстан від 9 січня 2007 р. №212 (ст. 1, 7, гл. 45)⁷, Законі Республіки Білорусь «Про охорону навколишнього середовища» від 26 листопада 1992 р. №1982-ХІІ (ст. 5, гл. 7)⁸, Законі Республіки Туркменістан «Про охорону природи» від 12 листопада 1991 р. № 600-ХІІ (ст. 2, 22)⁹. Крім того, особливий правовий режим охорони клімату утверджено спеціальними законодавчими актами про зміну клімату, що діють у Японії, Великобританії, Європейському Союзі, Каліфорнії та інших країнах.

В екологічному законодавстві України клімат не знайшов свого формально-юридичного закріплення в якості об'єкта еколого-правової охорони. Але це не усуває можливості розглядати засоби охорони клімату в контексті охорони інших природних об'єктів, які є компонентами кліматичної системи, а також забезпечення права на безпечне для життя і здоров'я людини довкілля.

Загальні засади правового регулювання охорони клімату впливають із положень базового Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» №1264-ХІІ від 25 червня 1991 р. Прийнятий до підписання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, цей Закон не містить спеціальних положень щодо охорони клімату, проте запроваджує ряд принципів, засобів, інститутів еколого-правового регулювання, що її опосередковано забезпечують. Наприклад, проголошений Законом принцип пріоритетності вимог екологічної безпеки (п. а) ст. 3) об'єктивується у низці обов'язкових до виконання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності, яка впливає на клімат і кліматичну систему. Принцип «запобігання» (п. в) ст. 3) виконується

⁶ Модельный Экологический кодекс для Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств СНГ (Особенная часть) : постановление № 29-14 от 31 октября 2007 г. // Информационный бюллетень, 2007, № 41.

⁷ Экологический кодекс Республики Казахстан : от 9 января 2007 г. № 212 // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2007 г., № 1, ст. 1;

⁸ Об охране окружающей среды : Закон Республики Беларусь : от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ [с изменениями от 22 декабря 2011 г. № 326-3] [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=v19201982&p2={NRPA}>

⁹ Об охране природы : закон Республики Туркменистан № 600-ХІІ от 12 ноября 1991 г. // Ведомости Верховного Совета ТССР 1991 г., № 16, ст. 174.

шляхом реалізації превентивних еколого-правових засобів прогнозування, моніторингу, експертизи, обліку, оцінки, аудиту, стандартизації, нормування, страхування у розглядуваній сфері. На принципі екологізації матеріального виробництва (п. е) ст. 3) базується визначена міжнародними договорами система заходів зі скорочення антропогенних викидів парникових газів шляхом розробки та широкого впровадження екологічно чистих (зелених) технологій у всіх категоріях господарської діяльності, яка може негативно впливати на зміну клімату, передусім у секторах енергетики, промисловості, транспорту, сільського господарства, відходів. Принцип компенсації шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, та пов'язаний із ним принцип поєднання заходів стимулювання і відповідальності (п. і) та й) ст. 3) найбільш повно розкриваються в межах економіко-правового механізму охорони клімату, інституту екологічної відповідальності в цій сфері, та їх взаємодії. Принцип вирішення проблем охорони навколишнього середовища на основі широкого міждержавного співробітництва (п. к) ч. 1 ст. 3) відіграє засадничу роль для правового регулювання охорони клімату на засадах спільної але диференційованої відповідальності, в якості спільного надбання усього людства.

Окремі заходи скорочення викидів парникових газів як засобу недопущення зміни клімату передбачені Законом України «Про охорону атмосферного повітря» №2707-ХІІ від 16 жовтня 1992 р., зокрема: обов'язок суб'єктів екологічних відносин проводити роботу щодо зменшення викидів речовин, накопичення яких в атмосферному повітрі може призвести до негативних змін клімату (ч. 2 ст. 16); можливість надання суб'єктам господарювання податкових, кредитних та інших пільг у разі застосування заходів щодо регулювання діяльності, що впливає на клімат (ст. 22); визнання правопорушенням незаконне провадження діяльності, яка негативно впливає на погоду і клімат (ст. 33).

Під впливом Конвенції, яка зафіксувала домовленість Сторін готувати і реалізувати регіональні та національні програми, спрямовані на пом'якшення наслідків змін клімату та сприяння адекватній адаптації до змін клімату, постановою Кабінету Міністрів України №650 від 28 червня 1997 р. затверджено Кліматичну програму України¹⁰. Програма визнала клімат одним із основних природних ресурсів, від якого залежать умови життя і діяльності людини, що може використовуватися на благо людства, а також фактором, який формує природне середовище. У межах реалізації Програми визначено механізм організаційно-технічних заходів і робіт, спрямованих на вдосконалення системи моніторингу клімату та його зміни, розробку середньо- і довгострокового прогнозування і планування, а також забезпечення наукових досліджень у відповідній сфері.

Розпорядженням Уряду від 18 серпня 2005 р. №346 затверджено Національний план заходів з реалізації положень Кіотського протоколу¹¹, яким визначено актуальні напрями й завдання правового забезпечення охорони клімату в Україні, зокрема: забезпечення функціонування та удосконалення національної системи обліку й оцінки обсягів антропогенних викидів та абсорбції парникових газів; забезпечення міжнародної звітності держави про такі обсяги перед Секретаріатом РКЗК ООН; створення сприятливих умов для застосування «гнучких» механізмів Кіотського протоколу; розробка проекту закону України про регулювання обсягу антропогенних викидів парникових газів; розробка національних планів заходів щодо пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації до неї, а також рекомендацій розробки відповідних планів заходів на місцевому та галузевому рівнях; розробка стратегічного прогнозу зміни клімату, наслідків такої зміни для секторів економіки; та інші.

¹⁰ Про Кліматичну програму України : Постанова Кабінету Міністрів України : від 28 червня 1997 р. № 650 // [Електронний ресурс] : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=650-97-%EF>.

¹¹ Про затвердження Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату : розпорядження Кабінету Міністрів України : від 18 серпня 2005 р. №346 [у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 р. № 272-р] // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=346-2005-%F0>. – Назва з екрана.

З метою реалізації поставлених завдань, сформовано систему органів по забезпеченню формування і реалізації державної політики щодо охорони клімату, яку складають державні органи загальної компетенції та державні органи спеціальної компетенції, наділені повноваженнями, визначеними в міжнародних договорах. Державними органами загальної компетенції у сфері охорони клімату можна вважати: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Верховну Раду та Кабінет Міністрів Автономної Республіки Крим, інші органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування. Державними органами спеціальної надвідомчої компетенції є Міністерство екології та природних ресурсів України, що призначене координатором заходів по виконанню Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї¹², та Міжвідомча комісія із забезпечення виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату¹³, яка створена з метою організації розроблення та координації впровадження національної стратегії та національного плану дій з виконання зобов'язань України відповідно до згаданих міжнародних договорів. Органом спеціальної галузевої компетенції визначене Державне агентство екологічних інвестицій України¹⁴. До органів спеціальної функціональної компетенції, що здійснюють регулювання у цій сфері, можна віднести: Міністерство з надзвичайних ситуацій України, Міністерство охорони здоров'я України, Державне агентство лісових ресурсів, Державне агентство земельних ресурсів, Державне агентство водних ресурсів.

На виконання положень статей 5 та 7 Кіотського протоколу, прийнято нормативно-правові акти, що забезпечили створення і функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів парникових газів із джерел

¹² Про координатора заходів щодо виконання зобов'язань України за Рамковою Конвенцією ООН про зміну клімату та Кіотським протоколом до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату : Указ Президента України : від 12 вересня 2005 р. № 1239 // Урядовий кур'єр від 16.09.2005, № 175.

¹³ Про Міжвідомчу комісію із забезпечення виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату : постанова Кабінету Міністрів України : від 14 квітня 1999 р. №583 [із змінами N 1137 від 07.11.2011 р.] // Офіційний вісник України, 1999, N 15 (30.04.99), ст. 613.

¹⁴ Про утворення Національного агентства екологічних інвестицій України [із змінами, внесеними згідно з Постановою №325 від 26.04.2010] // Офіційний вісник України від 20.04.2007 р., № 26, стор. 34, стаття 1054, код акту 39379/2007.

та їх абсорбції поглиначами¹⁵, та відповідний облік цих викидів шляхом формування і ведення національного реєстру вуглецевих одиниць¹⁶.

Відповідно до статті 3 Кіотського протоколу, держава вживає заходів для недопущення перевищення квоти на викиди парникових газів, встановленої Додатком В до нього. Це вимагає переведення діяльності, яка спричиняє викиди парникових газів або їх абсорбцію поглиначами, в юридичну площину - систему екологічно обґрунтованих нормативно закріплених цілей, дозволів, заборон, обмежень. Реалізацію вказаних положень мають забезпечити засоби екологічного нормування, стандартизації, спеціальних дозволів, експертиз, оцінок, відповідальності за недотримання вищезазначених вимог.

З метою заохочення забруднювачів перейти на засади низьковуглецевого виробництва, держава створила законодавче підґрунтя для реалізації економічних засобів забезпечення скорочення викидів парникових газів у атмосферу, які дозволяють зменшити негативний антропогенний вплив на клімат незалежно від місця локалізації джерела забруднення. Цим обумовлено залучення в цивільний оборот специфічних об'єктів правового регулювання: прав на викиди парникових газів, та доповнення існуючого економіко-правового механізму охорони довкілля новими засобами економічного стимулювання охорони клімату: міжнародним екологічним інвестуванням - у формі проектів спільного впровадження¹⁷, та торгівлею квотами на викиди, що відбувається за схемою цільових екологічних (зелених) інвестицій¹⁸.

¹⁵ Про порядок функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озоновий шар : постанова Кабінету Міністрів України : від 21 квітня 2006 р. № 554 [із змінами №630 від 16.07.2012 р.] // Офіційний вісник України від 10.05.2006 - 2006 р., № 17, стор. 62, стаття 1266, код акту 36098/2006.

¹⁶ Про формування і ведення Національного електронного реєстру антропогенних викидів та абсорбції парникових газів : постанова Кабінету Міністрів України : від 28 травня 2008 р. №504 // Офіційний вісник України від 13.06.2008 - 2008 р., № 40, стор. 34, стаття 1327, код акту 43224/2008.

¹⁷ Про затвердження порядку підготовки, розгляду, схвалення та реалізації проектів, спрямованих на скорочення обсягу антропогенних викидів парникових газів : постанова Кабінету Міністрів України : від 22 лютого 2006 р. №206 [із змінами №718 від 20.08.2008] // Урядовий кур'єр від 21.03.2006, № 53.

¹⁸ Про затвердження Порядку розгляду, схвалення і реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій та пропозицій щодо здійснення заходів, пов'язаних з реалізацією таких проектів і виконанням зобов'язань сторін Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату : постанова Кабінету Міністрів України : від 22 лютого 2008 р. № 221 [із змінами № 807 від 06.09.2010р.] // Офіційний вісник України від 04.04.2008 - 2008 р., № 23, стор. 54, стаття 695, код акту 42596/2008.

Ці та інші обставини свідчать про те, що у межах чинного екологічного законодавства об'єктивно формується нова галузь законодавства, яка охоплює систему правових норм, що визначають:

- базові правові терміни, категорії та поняття, які пояснюють актуальні питання правової охорони клімату;

- мету, принципи та завдання в означеній правовій сфері;

- міжнародні зобов'язання по забезпеченню формування і реалізації державної політики щодо правової охорони клімату;

- моделі екологічно значимої поведінки господарюючих суб'єктів, діяльність яких впливає на зміну клімату, що складають зміст правовідносин у розглядуваній сфері;

- правові засоби та механізми охорони клімату як об'єкта правовідносин, зокрема: організаційно-правові засоби (система органів держави), функціонально-правові засоби (програмування, прогнозування, моніторинг, ліцензування, нормування, експертиза, оцінка, облік, стандартизація, нагляд, контроль), економіко-правовий механізм (торгівля дозволами на забруднення, екологічне інвестування, добровільне скорочення викидів тощо); а також засоби юридичної відповідальності за порушення встановлених вимог.

Вказана система норм має свій власний об'єкт і предмет правового регулювання, утворюючи систему спеціального законодавства, в якому знаходить свій прояв характерний екологічний метод правового регулювання: переважно імперативний у всіх його проявах (норми-заборони, норми-вимоги, норми-обмеження, спеціальні (обов'язкові) дозволи), а також диспозитивний, у формі переуступки прав на викиди, договірного виконання зобов'язань тощо.

За об'єктом, предметом і методами правового регулювання ця система законодавства входить у комплексну галузь екологічного права, зокрема, в його природоохоронний (середовищеохоронний) блок правового регулювання, включаючи блок забезпечення екологічної безпеки. Вона може умовно

називатися «кліматичне законодавство», що відповідає змісту відповідних правовідносин та існуючій світовій практиці законотворення¹⁹.

Одним зі шляхів оптимізації кліматичного законодавства вважаємо його систематизацію в єдиному законодавчому акті – Законі України про охорону клімату, покликаному визначити правові, економічні, організаційні, науково-технічні та інші засади правового регулювання охорони клімату в Україні. Прийняття такого закону має забезпечити консолідацію правових норм щодо охорони клімату в цілісну, обумовлену спільними правовими засадами систему, усунення між ними колізій, подолання фрагментарності, неповноти, що сприятиме досягненню кінцевої мети правового регулювання на стабільній довгостроковій основі.

ПРИРОДНОРЕСУРСОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ ЯК НАУКА І НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА

Романко С.М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового,
екологічного та аграрного права
юридичного інституту
Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника,
м. Івано-Франківськ

Природні ресурси є основою життя і життєдіяльності народу, який проживає на території кожної держави. Після багатьох років виключної державної власності на природні ресурси радянського періоду, громадяни отримали різноманітні права на природні ресурси та стали повноправними учасниками природноресурсових відносин. Останні, з урахуванням їх вичерпності, негативних змін в результаті виробничо-господарської діяльності людини, необхідності забезпечення збереження довкілля та недопущення його

¹⁹ Globe Climate Legislation Study [Terry Townshend, Sam Fankhauser, Adam Matthews, Clement Feger, Jin Liu, Thais Narciso]; Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. - 2011. – p. 9.

незворотної деградації, на сьогодні піддаються детальній правовій регламентації та регулюються в системі законодавства великою кількістю нормативно-правових актів різного характеру та юридичної сили. Проте дослідження було б неможливим без осмислення та аналізу положень наукових праць відомих вчених сучасності - В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, Н.В. Барбашової, Л.О. Бондара, А.П. Гетьмана, В.М. Єрмоленка, І.І. Каракаша, Н.Р.Кобецької, Т.Г.Ковальчук, В.В. Костицького, М.В.Краснової, С.В. Кузнєцової, П.Ф. Кулинича, Н.Р. Малишевої, В.Л. Мунтяна, М.О. Фролова, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та інших науковців.

Аналіз сучасних наукових досліджень у сфері екологічного права дає підстави стверджувати, що до предмету цієї комплексної галузі входять правовідносини щодо раціонального використання природних ресурсів та обґрунтовується наявність самостійної комплексної галузі права – "природноресурсового права", що знайшло відображення в навчальних посібниках останніх років [1-3]. Природноресурсове право становить відособлено-комплексну сукупність правових норм, що регулюють поресурсові відносини у сфері взаємодії людини і суспільства з природним середовищем з метою забезпечення раціонального і ефективного використання індивідами, колективами і суспільством природних об'єктів та їх ресурсів, а також їх збереження та відтворення в інтересах теперішніх і майбутніх поколінь людей. Вчені вважають, що становлення та розвиток природноресурсових відносин умовно можна поділити на чотири етапи: цивільно-правовий, земельний, земельноресурсовий, екологічний. При цьому земельне право в усі часи виконувало роль головної системи регулювання природноресурсових відносин. Тому не випадково, що природноресурсове право як навчальна дисципліна, довгий час вивчалось в межах курсу «Земельне право України».

І. І. Каракаш, погоджуючись із існуванням природоохоронного, природноресурсового права і права екологічної безпеки, вказує на несвоєчасність їх інтеграції, оскільки це, на його думку, випереджає ступінь

розвитку природоохоронних, природноресурсових відносин та відносин із приводу забезпечення екологічної безпеки. За твердженням автора, ці відносини не можна поєднати в межах однієї галузі права та інтегрованого правового регулювання. Натомість, природноресурсові суспільні відносини є достатньо самостійними і можуть розглядатися як предмет окремої комплексної галузі [2, с. 13-17]. На нашу думку, характеризувати предмет природноресурсового права можна не тільки беручи за основний критерій об'єкт, з приводу якого виникають та розвиваються правовідносини, а й мету, на реалізацію якої вони спрямовані. Природноресурсові правовідносини виникають з приводу використання того чи іншого природного ресурсу, отримання конкретного результату (у вигляді задоволення інтересу чи то отримання прибутку), а також акумулюють в собі економіко-правовий, господарський аспект здійснення природокористування.

Природноресурсові відносини, як згадувалось вище, мають комплексний характер, оскільки поєднують в собі земельні, гірничі, водні, лісові та інші відносини. Однак, на нашу думку, доцільно програму вивчення цієї навчальної дисципліни будувати не за поресурсовим принципом. Саме так ці питання розглядаються в Особливій частині екологічного права, тому в при формуванні навчального матеріалу важливо використати як критерій саме пооб'єктний, а функціональний характер відносин. Таким чином, система навчальної дисципліни «Природноресурсове право України» могла б складатись із наступних блоків: поняття, система і джерела природноресурсового права України; поняття та характеристика раціонального природокористування, характеристика механізму природокористування; ліцензійний і договірний порядок здійснення природокористування; особливості використання нематеріалізованих природних ресурсів; екологічна безпека природокористування та захист права природокористувачів.

Література:

1.Завгородня В.М. Теоретико-правовий аналіз юридичної природи екологічного права та його місця в системі права України [Текст] / В. М. Завгородня // Правовий вісник Української академії банківської справи. - Суми. - 2010. – № 1. – С. 82.

2.Природноресурсове право України: Навч. посіб. / за ред. І.І. Каракаша. – К.: Істина, 2005. – 376с.

3. Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. - Томск, 2000. – 161с.

4.Чубуков Г. Природоресурсное право Российской Федерации: Учебное пособие для вузов. – М.: МГИУРИЦ, 2007. – 232с.

ЕКОЛОГІЧНІ ДОГОВІРНІ ВІДНОСИНИ В ПРЕДМЕТІ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

Рудень О.,
аспірант кафедри екологічного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Для дослідження питання правового забезпечення суспільних відносин в сфері «природа-суспільство» доцільно зупинитися на договорі як формі, яка існує для регулювання даних відносин, а також визначити його місце в екологічних відносинах. Договір в екологічному праві – це певна угода, яка укладається між різними суб'єктами і має регулюючий характер. Дослідження питання договорів в екологічному праві є новим для науки, тому спочатку необхідно віднайти його місце в екологічному праві, предметом якого є екологічні відносини. З цією метою необхідно визначити місце договірних відносин серед екологічних відносин, тобто в предметі екологічного права.

Питання договірних відносин та договорів в екологічному праві були предметом досліджень таких українських та російських вчених як Бринчук М.М.,

Геталова М.О., Краснова М.В., Матейкович М.С., Мороз Л.М., Соколова А.К., Суров О.Ф., Хаустов Д.В. та інших.

Традиційно вважають, що предметом екологічного права виступають відносини, що складаються в сфері взаємодії природи і суспільства. Об'єктивно існуюча взаємодія суспільства й природи породжує різноманітні екологічні відносини між певними суб'єктами, а також їх правові форми, які повинні оптимально відповідати цим відносинам¹.

В науковій та учбовій літературі з екологічного права радянського періоду в якості предмета екологічного права традиційно виділяли дві групи суспільних відносин – щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища (охорони природних ресурсів)². Проте вже в межах цих правовідносин виокремлювалися відносини договірної регулювання, наприклад при врегулюванні питань щодо приведення порушених внаслідок господарської діяльності територій у попередній стан, очищення забруднених територій небезпечними речовинами, з меліорації.

В сучасній науці предмет екологічного права розглядають дещо ширше. При чому існують декілька основних позицій науковців щодо цього питання. Так, Бринчук М.М. вважає, що предмет права навколишнього середовища утворюють відносини: власності на природні об'єкти та ресурси; щодо природокористування; щодо охорони навколишнього природного середовища від різних форм деградації; щодо захисту екологічних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб³. При цьому він повністю заперечує виділення відносин щодо забезпечення екологічної безпеки в окрему групу відносин екологічного права. На цій позиції стоїть Геталова М.О., яка в своїй роботі

¹ Екологічне право України: Підручник для студ. вищ. навч. закладів / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.К. Попов та ін.; за ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. – Х.: Право, 2005. –С. 3.

² Колбасов О.С. Экология: политика-право; Правовая охрана природы в СССР. Учебное пособие / Под ред. В.В. Петрова. М., 1976. – С. 55-58; Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учебник / Под ред. В.В. Петрова. – М.: Юрид. лит., 1988. –С. 24.

³ Бринчук М.М. Экологическое право (правоохраняющей среды): Учебник для студ. высших учеб. заведений / М.М. Бринчук; Ин-тутгосударства и права РАН. Академ. правовой ун-тет. – Москва: Юристъ, 2000. – С.44.

обмежилась дослідженням договорів в сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища.

Як вважають Попов В.К. та Анісімова Г.В., предметом екологічного права є відносини, які складаються між суб'єктами з приводу приналежності, використання, забезпечення екологічної безпеки, відтворення природних об'єктів та охорони навколишнього природного середовища з метою задоволення екологічних та інших інтересів⁴. Договірні відносини виникають в кожній означеній сфері, наприклад, в сфері відносин, що виникають з приводу приналежності природних ресурсів – це договори набуття права власності та користування на природні ресурси, у сфері експлуатації екологічних об'єктів конкретними суб'єктами з метою задоволення своїх інтересів – це договори на виконання умов спеціальних дозволів.

Шемшученко Ю.С. запропонував поділити екологічні відносини на чотири блоки. До першого блоку він відніс відносини щодо охорони навколишнього природного середовища як комплексного природно-антропогенного явища. До другого, похідного від першого, блоку екологічних відносин – відносини щодо використання природних ресурсів. До третього – відносини, що стосуються забезпечення проголошеного Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (стаття 9), а потім і Конституцією України (ст. 50) права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля. У більш широкому плані йдеться про забезпечення екологічної безпеки, тобто запобігання погіршенню екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. До четвертого блоку екологічних відносин – відносини у сфері формування, збереження та раціонального, невиснажливого використання екологічної мережі⁵.

⁴ Екологічне право України: Підручник для студ. вищ. навч. закладів / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.К. Попов та ін.; за ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. – Х.: Право, 2005. – С. 5.

⁵ Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка». – 2005. – С. 13-16.

За сучасних умов формується ще одна група екологічних договірних відносин - відновно-відтворювальна або ж компенсаційна, в межах якої можна виокремлюють договірні відносини компенсації екологічної шкоди⁶.

Враховуючи висловлені думки, в свою чергу, підтримуємо позицію представників Київської еколого-правової школи юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, яка свого часу була висунута Андрейцевим В.І. згідно з якою до предмету екологічного права належать природоресурсні, природоохоронні та антропоохоронні (щодо забезпечення екологічної безпеки) відносини⁷.

Предмет екологічного права зумовлений комплексним характером його об'єкта, а отже, він також є комплексним. Характер та предмет екологічних відносин тісно пов'язаний з об'єктом екологічного права – це природні і природно-антропогенні цінності, з приводу яких складаються відповідні відносини.

Природні об'єкти та їх ресурси – це публічне благо, які залишаються такими навіть перебуваючи у власності чи користуванні приватних осіб. Бринчук М.М. зазначає, що порядок укладення договору на природокористування визначається природноресурсовим законодавством, яке регулює відносини щодо надр, вод, лісів та інших природних публічних благ і тому покликаний охороняти переважно публічні екологічні інтереси; умови договору визначаються природноресурсовим законом, а не сторонами, при цьому в основному відсутнє узгодження волі⁸.

Однак слід зауважити, що з однієї сторони природні ресурси, які є об'єктами охорони, виступають матеріальними об'єктами, тобто власністю певного суб'єкта – держави, територіальної громади, фізичної та юридичної особи, які володіють, користуються та розпоряджаються ними згідно із

⁶ Краснова М. В. Договори в екологічному праві України : Навч. посіб. – К.: Алерта, – 2012. – С. 18.

⁷ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – С. 15.

⁸ Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности / М.М. Бринчук // Государство и право. – 2009. - № 4. – С. 47.

законом⁹. Прийнято вважати, що таким законом є Цивільний кодекс України. З іншої сторони, земля та інші природні ресурси є особливими об'єктами матеріального світу, які характеризуються вичерпністю та малим ступенем відновлюваності. Тому інтерес збереження сприятливого навколишнього природного середовища, екологічного благополуччя, який регулюється та охороняється екологічним законодавством, підлягає пріоритетному правовому захисту¹⁰. Використання природних ресурсів, їх охорона та забезпечення екологічної безпеки за допомогою договірної форми здійснюється відповідно до Конституції України та екологічного законодавства. Так, Хаустов Д.В. стверджує, що «публічно-правові договори не регламентуються самостійно цивільним законодавством. Їх регулювання здійснюється різного роду спеціальними публічно-правовими нормами, наприклад Законом України «Про угоди про розподіл продукції», Лісовим кодексом України, Водним кодексом України тощо. Спеціальні акти покликані регламентувати окремі види публічно-правових договорів, подібно до того, як друга частина Цивільного кодексу України регулює окремі види цивільно-правових зобов'язань»¹¹.

Враховуючи даний підхід, зазначимо, що об'єктами екологічних договірних відносин є навколишнє природне середовище в цілому як сукупність природних, природно-соціальних умов і процесів, а також окремі його складові – природні ресурси, залучені до господарського обігу, і ті, що не використовуються в народному господарстві (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс, тваринний світ), ландшафти й інші природні комплекси (стаття 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року). Такі об'єкти є об'єктами публічної, переважно державної власності. До того ж, деякі з цих об'єктів, наприклад надра та води, відповідно до чинного законодавства, вилучені з цивільного обігу.

⁹ Матейкович М.С. Конституционные основы рационального природопользования в Российской Федерации / М.С. Матейкович // Государство и право. – 2009. - № 11. – С. 45.

¹⁰ Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности / М.М. Бринчук // Государство и право. – 2009. - № 4. – С. 46.

¹¹ Хаустов Д. В. Публично-правовой договор в природоресурсном праве: отличительные признаки / Д.В. Хаустов // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. – 2006. - №1. - С. 48.

Саме в рамках даних відносин, які є предметом екологічного права, та щодо комплексного публічного блага, варто віднаходити екологічні договірні відносини. Так, в сфері природоресурсних відносин можуть виникати відносини щодо власності на природні ресурси на підставі договорів купівлі-продажу, міни, дарування, заповіту, використання природних ресурсів на умовах оренди, концесії, угоди про розподіл продукції, сервітуту, використання атмосферного повітря на підставі дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря. В природоресурсних відносинах екологічні договірні відносини виникають, наприклад, на підставі норм Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року (далі – ЗКУ), а саме статтями 81-82 ЗКУ врегульована можливість громадян України та юридичних осіб набувати у власність земельні ділянки за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами (але з урахуванням положень статті 132 ЗКУ – авт.), статтями 93-94 ЗКУ – набувати у користування земельні ділянки за договором оренди, статтями 98-102 ЗКУ – встановлення сервітуту, зокрема, за договором, статтею 102-1 ЗКУ – встановлення емфітевзису та суперфіцію за договором, статтями 123-124 ЗКУ передбачена можливість укладати договір оренди земельних ділянок, що перебувають у державній чи комунальній власності, статтями 127-139 ЗКУ передбачений продаж земельних ділянок на земельних торгах. Крім того, згідно статті 97 ЗКУ підприємства, установи та організації, які здійснюють геологознімальні, пошукові, геодезичні та інші розвідувальні роботи, можуть проводити такі роботи на підставі угоди з власником землі або за погодженням із землекористувачем.

Надровим законодавством передбачається надання земельних ділянок для користування надрами (стаття 18 Кодексу України про надра), а також укладення концесійних договорів, договорів на виконання умов спеціальних дозволів (статті 9-16 Закону України «Про концесії» від 16 липня 1999 року) та угод про розподіл продукції (Закон України «Про угоди про розподіл продукції» від 14 вересня 1999 року).

Лісовим законодавством передбачається надання у власність земельних лісових ділянок за статтями 12-13 Лісового кодексу України від 21 січня 1994 року, в новій редакції від 8 лютого 2006 року (далі – ЛКУ), тимчасове користування лісам на підставі договору (стаття 18 ЛКУ), а також встановлення лісового сервітуту на підставі договору (стаття 23 ЛКУ).

Водним законодавством врегульовані відносини щодо укладення договорів оренди водних об'єктів, водозабору та водовідведення на умовах спеціальних дозволів, договори на виконання умов дозволів (статті 47-51 Водного кодексу України).

Фауністичне законодавство врегульовує питання купівлі-продажу, обміну, дарування тощо окремих об'єктів тваринного світу (стаття 7 Закону України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 року (далі – ЗУ «Про тваринний світ»)), використання об'єктів тваринного світу на підставі спеціальних дозволів з обов'язковим додержанням їх істотних умов (стаття 17 ЗУ «Про тваринний світ»)), договори на ведення мисливського та рибного господарства, оренди мисливських та рибогосподарських угідь, на проведення науко-дослідних та інших робіт (статті 21-27 ЗУ «Про тваринний світ», статті 14, 16, 21 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» від 22 лютого 2000 року, стаття 30 Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» від 8 липня 2011 року).

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється за дозволом юридичними або фізичними особами для задоволення їх виробничих та наукових потреб, а також з метою отримання прибутку від реалізації цих ресурсів або продуктів їх переробки (стаття 10 Закону України «Про рослинний світ»), а саме збирання лікарських рослин, заготівля деревини під час рубок головного користування, заготівля живиці, заготівля кори, лубу, деревної зелені, деревних соків тощо, збирання квітів, ягід, плодів, горіхів, насіння, грибів, лісової підстилки, очерету тощо, заготівля сіна та випасання худоби.

Атмосфероохоронним законодавством врегульовані питання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря через видачу дозволів, що також можна розглядати через призму договірних відносин: договори на розробку проектів ГДВ, на виконання експертних, проектних, будівельних та інших робіт (статті 11, 13, 23, 25 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 року).

В межах природоохоронних відносин екологічні договірні відносини можуть виникати в сфері охорони природних об'єктів, як-то, об'єктів, що належать до природно-заповідного фонду, за умови реалізації статті 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 року, між власниками земельних ділянок та адміністрацією об'єкту природно-заповідного фонду можуть укладатися охоронні договори. Відповідно до статті 51 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року консервація земель здійснюється за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування на підставі договорів з власниками земельних ділянок.

В сфері антропоохоронних відносин – це екологічні договірні відносини, які виникають, наприклад, на підставі договорів екологічного страхування відповідно до статті 7 Закону України «Про страхування» від 7 березня 1996 року, а також відносини в сфері поводження з небезпечними відходами відповідно до статті 34 Закону України «Про відходи» від 5 березня 1998 року.

На характер суб'єктивного складу екологічних договірних відносин впливає практика законодавця, який в Законі України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року окреслює два типи таких суб'єктів. З огляду на те, що екологічні договірні відносини мають публічно-приватну правову природу, можна зазначити, що суб'єктами цих відносин можуть бути: 1) суб'єкти приватного права – фізичні та юридичні особи; 2) суб'єкти публічного права – уповноважені публічні органи.

Фізичні та юридичні особи повинні мати певні правові властивості – бути правоздатними і дієздатними. Правосуб'єктність, тобто можливість вступати в екологічні договірні відносини, таких осіб визначається екологічним, а також цивільним та господарським законодавством. Причому в законодавстві встановлені спеціальні вимоги до фізичних та юридичних осіб, які хочуть вступити в еколого-правові договірні відносини. Наприклад, Медведєва Н.П. вказує на те, що правосуб'єктність надрокористувачів є спеціальною, тобто вимагає від них відповідної кваліфікації, матеріально-технічної та економічної можливості для користування надрами¹². Суров О.Ф. зазначає, що державне ліцензування (а в окремих випадках, передбачених законом, укладення договору) має правоустановче значення для виникнення спеціальної правоздатності суб'єкта здійснення екологічно значимої діяльності¹³.

Така правосуб'єктність не лише надає право вступати в екологічні договірні відносини для задоволення власних приватних потреб, а й зобов'язує суб'єкта приватного права дотримуватись спеціальних екологічних вимог щодо раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки, що обумовлюється необхідністю задоволення суспільних (публічних) потреб та інтересів.

Щодо суб'єкта публічного права, то такою особою завжди буде уповноважений орган державної влади, причому відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Бринчук М.М., розглядаючи еколого-правову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності зазначає, що договори на природокористування укладаються уповноваженим державним органом –

¹² Медведєва Н.П. Правові засади гірничої концесії: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Медведєва Н.П. – К., 2008. – С. 16.

¹³ Суров А.Ф. Лицензионно-договорные основы природопользования и охраны окружающей природной среды: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / А.Ф. Суров. – М., 1997. – С. 9.

публічною юридичною особою та такі договори укладаються в порядку реалізації повноважень держави-власника по розпорядженню тим чи іншим природним ресурсом¹⁴. Публічний учасник володіє по відношенню до іншої сторони договору певними прерогативами адміністративного характеру, а саме монополією на правотворчість та на реалізацією державного примусу. Їм властиві професіоналізм в здійсненні управлінської діяльності, компетенційна самостійність, єдність системи реалізації публічних інтересів, універсальність і загальність владних повноважень. Всі ці якості надають суб'єктам публічної влади особливий статус, універсальну правосуб'єктність, в тому числі в договірних відносинах з іншими суб'єктами¹⁵.

Змістом екологічних договірних відносин є права та обов'язки суб'єктів даних правовідносин, які визначаються законом, а не цими суб'єктами. При цьому держава в особі уповноваженого органу завжди буде мати пріоритет на стадії виникнення, виконання та припинення екологічних договірних відносин, тому характерним є суттєве обмеження свободи договору.

Отже, екологічні договірні відносини є: по-перше, правовими відносинами, бо регулюються відповідною системою правових норм міжгалузевого характеру; по-друге, такі відносини тяжіють до предмета екологічного права, бо реалізуються у всіх сферах його правового регулювання (в природоресурсних, в природоохоронних та антропоохоронних відносинах); по-третє, об'єктами таких відносин, з одного боку виступають об'єкти, віднесені наукою екологічного права до його об'єктів, тобто природні ресурси, ландшафти й інші природні комплекси, з іншого боку – це відповідні типи робіт, послуг в означеній сфері; по-четверте, суб'єктом таких відносин є обов'язково публічний орган; по-п'яте, на зміни цих правовідносин обов'язково впливають екологічні імперативи, що визначають зобов'язання як публічних так і приватних суб'єктів.

¹⁴ Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности / М.М. Бринчук // Государство и право. – 2009. - № 4. – С. 46-47.

¹⁵ Морозова Л.А. Договор в публичном праве: юридическая природа, особенности, классификация / Л.А. Морозова // Государство и право. – 2009. - № 1. – С. 17.

Екологічні договірні відносини складаються в сфері природоресурсного законодавства, природоохоронного законодавства та законодавства щодо забезпечення екологічної безпеки. Така різноманітність відносин зумовлює подальше дослідження договірних відносин в кожній із цих сфер.

**УРЯДОВІ ЗАХОДИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ
ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЇ ЦІЛЬОВОЇ ПРОГРАМИ
«ПИТНА ВОДА УКРАЇНИ» НА 2011-2012 РОКИ**

Рябець К.А.,
кандидат юридичних наук, доцент,
Київський національний університет
культури і мистецтв,
м. Київ

Недодержання водоохоронних вимог екологічного законодавства при здійсненні господарської діяльності, застарілі очисні споруди (біля 60 %) призвели до критичного зниження якісних показників води, яку використовують для забезпечення питних потреб населення.

20 жовтня 2011 року була прийнята нова редакція Закону України № 2455-IV від 3 березня 2005 року під назвою – «Про Загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2011-2020 роки»¹.

Вирішення проблем щодо приведення якісних показників питної води до європейських стандартів є нині пріоритетним завданням уряду України, який намагається знайти шляхи їх подолання. Так, прес-служба Мінрегіону цитує наступне: «Скидання в навколишнє середовище неочищених та недостатньо очищених стічних вод є одним із головних чинників, що справляє негативний вплив на якість води. Мінрегіон наполягає на посиленні контролю за дотриманням норм природоохоронного законодавства в цій сфері. Крім того, потрібно посилити відповідальність за їх порушення. Штрафи за скидання

¹ Про Загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2011-2020 роки: Закон України від 20 жовтня 2011 року № 3933-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2455-15>

неочищених стоків повинні давати можливість проводити повне відновлення забруднених водойм, повністю усуваючи завдану шкоду»².

У свою чергу, на думку глави уряду, одним із заходів забезпечення прискорення реалізації програми «Питна вода України» є посилення контролю за якістю та безпечністю питної води; екологічним станом водойм та дотриманням вимог до стічних вод³. Зважаючи на комплексний характер цих завдань, їх вирішення покладено на Мінприроди, Мінрегіон, Держсанепідслужбу та Держводагентство.

Необхідність перегляду Програми зумовлена тим, що з часу її прийняття (2005 рік) набули чинності ряд нормативно-правових актів, якими регулюються питання у цій сфері, розроблені новітні технології та обладнання⁴.

На нашу думку, строки виконання даної Програми не можуть вчасно забезпечити ту мету, яка покладена в основу її прийняття. Зазначене ґрунтується на тому, що проблема з якістю питної води носить невід'ємний характер від процесу життєдіяльності усіх її споживачів. Потреба у споживанні питної води у кожної людини виникає щоденно і змінити фізіологію неможливо навіть при розумінні того, що ми разом із життєво необхідною для нас рідиною вживаємо небезпечні речовини.

У зв'язку із зазначеним, виникає питання яким чином Програма «Питна вода України», реалізація якої передбачає тривалий термін з 2006-2020 рік (а це 14 років), може мати своєю метою створення основи для забезпечення гарантованих Конституцією України прав громадян на достатній життєвий рівень та екологічну безпеку шляхом забезпечення питною водою в необхідних обсягах та відповідно до встановлених нормативів. Чинна з 1996 року Конституція України визначає право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля, що регламентоване ст. 50 Конституції України. Враховуючи тривалий

² За неочищені стоки суворо каратимуть (Відділ новин «Урядового кур'єра» від 18 липня 2012 р.) – Режим доступу: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/za-neochisheni-stoki-suvoro-karatimut/>

³ Азаров М. І коли ви будуватимете дороги!? // Урядовий кур'єр. – 19 липня 2012. – Режим доступу: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/i-koli-vi-buduvatimete-dorogi/p/>

⁴ Дев'ята сесія Верховної Ради України шостого скликання // Парламентські вісті. - № 4 (353). – 26-30 вересня 2011 р. – Режим доступу: <http://iportal.rada.gov.ua/uploads/documents/26400.doc>

термін створення умов для реалізації зазначеного конституційного права, необхідно зробити висновок, що вже протягом мінімум 6 років (з 2006 року) усі споживачі питної води не можуть в повній мірі реалізувати його. Окрім того, проблема з якістю питної води вже мала місце й на дату прийняття чинної Конституції України, оскільки на той час і до 12 травня 2010 року при визначенні якості питної води керувалися виключно ГОСТом 2874-82 «Вода питна», що був розроблений ще в 1982 році та не нормував багато важливих показників якості води, що можуть негативно вплинути на здоров'я людини. Останнє підтверджують статистичні показники щодо зростання у населення хронічних захворювань, причиною виникнення яких є небезпечні якісні показники питної води.

Прийняття 12 травня 2010 року Міністерством охорони здоров'я України наказу № 400 «Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною»⁵ наблизило нашу державу до європейського водного законодавства та світових стандартів питної води, проте, нажалі лише в частині фасованої води. Окрім того, у зв'язку із відсутністю в Україні необхідного лабораторного обладнання для забезпечення вимірювання та контролю усіх показників води, ведення деяких державних санітарних норм і правил перенесене Санепідемслужбою на більш пізній строк – 2015 рік. Саме тому цього року в програмі «Питна вода України» передбачено фінансування за розділом «Оснащення лабораторій контролю якості питної води і стічних вод сучасним контрольно-аналітичним обладнанням»⁶.

Необхідно відзначити, що назва нової редакції Закону України № 2455-IV вміщує у собі не лише зміни, що стосуються термінів її виконання, але й доповнення, що визначає «цільовий» характер Загальнодержавної програми

⁵ Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною»: наказ Міністерства охорони здоров'я України від № 12 травня 2010 року № 400. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0452-10>

⁶ Якісна вода вимагає фінансування (Відділ новин «Урядового кур'єра» від 20 липня 2012 р.). - Режим доступу: <http://ukurier.gov.ua/uk/news/yakisna-voda-vimagaye-finansuvannya/>

«Питна вода України». Зазначене доповнення у назві досліджуваного Закону повинно автоматично посилити і цільове використання коштів, що закладаються кожного року у бюджет з метою фінансування програми «Питна вода України». У свою чергу, останнього можна досягти за умови посилення за цим контролюючої функції компетентних на це органів державної влади.

На пленарному засіданні Верховної Ради України 22 червня 2012 року Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України А. Близнюк зазначив, що на реалізацію завдань і заходів Загальнодержавної цільової програми передбачено у бюджеті 2012 року 200 мільйонів на будівництво та реконструкцію водозабірних споруд із застосуванням новітніх технологій та обладнання у регіонах із найбільшими відхиленнями у якості води від встановлених норм, впровадження станцій доочищення питної води у системах централізованого водопостачання. Крім того, у цьому році передбачено 640 мільйонів гривень для реконструкції та будівництва очисних споруд та інших об'єктів з метою захисту акваторії Азово-Чорноморського узбережжя та басейнів і річок Дніпро і Сіверський Донець від забруднення. Кошти будуть спрямовані на модернізацію систем централізованого водовідведення, впровадження новітніх технологій очистки стічних вод. Також планується використати кошти Європейського інвестиційного банку, донорських організацій для розвитку систем водопостачання та водовідведення в містах, в селищах і в селах⁷.

На перший погляд суми коштів, що передбачені в бюджеті, на реалізацію завдань і заходів Загальнодержавної цільової програми «Питна вода України» досить великі. Проте, таке враження може скластися лише у тих осіб, які недостатньо чи зовсім не орієнтуються в реальних аспектах фінансування досліджуваної Програми. Підтвердженням останнього є свідчення тих осіб, на яких безпосередньо покладено обов'язок реалізовувати завдання і заходи Загальнодержавної цільової програми «Питна вода України». Так, О. Аліпов,

⁷ Пленарне засідання Верховної Ради України від 22 червня 2012 року. - Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/Plenarni_zasidannya/64761.html

який нині обіймає посаду першого заступника Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, зазначає, що головною причиною, яка стримує виконання завдань з підвищення якості води, є те, що рівень фінансування програми «Питна вода України» становить усього 20% від суми, передбаченої відповідним законом. Із запланованих 2 млрд. грн. за останні 7 років було освоєно лише 412 млн. грн. бюджетних коштів⁸.

Відповідно аналіз практики свідчить, що негативним фактором у виконанні досліджуваної Програми є не тільки неприйнятно тривалі строки її виконання, але й недостатнє її фінансування, що є зовсім нехарактерним для держави, в якій життя і здоров'я людини визнається найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України).

ЛОКАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ В АДМІНІСТРАТИВНО - ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЛІСОКОРИСТУВАННЯ

Рябець Т.А.,
здобувач,
Національний університет біоресурсів і
природокористування України,
м. Київ

В останні роки стан законодавчого забезпечення адміністративно-правового регулювання в галузі лісокористування поліпшився, що сприяло покращенню результатів господарської діяльності.

«Проведений в 2011 році державний облік лісів підтвердив збільшення загальної площі лісів та підвищення лісистості України. Крім того, відмічається зростання частки площі лісів, що виконують переважно екологічні та соціальні функції, збільшення площі стиглих і пристигаючих деревостанів, що дозволяє поступово збільшити розрахункову лісосіку в лісах можливих для експлуатації,

⁸ Якісна вода вимагає фінансування (Відділ новин «Урядового кур'єра» від 20 липня .2012 р.). - Режим доступу:<http://ukurier.gov.ua/uk/news/yakisna-voda-vimagaye-finansuvannya/>

зростання загальних та середніх запасів деревостанів на 1 га та збільшення площі господарсько-цінних порід»¹.

За перше півріччя 2012 року підприємствами підпорядкованими Держлісагенству України реалізовано продукції на суму 2 млрд. 416 млн. грн., що на 42 млн. грн. більше ніж за відповідний період 2011 року².

Унаслідок поліпшення лісокультурного виробництва, використання якісного садивного матеріалу, проведення своєчасних доглядів за лісокультурами та збільшення площі нових лісів загальний запас деревостанів у 2011 році зріс на 117 млн. метрів кубічних, або на 8% і склав 1 млрд. 512 млн. метрів кубічних³.

В 2012 році Державне агентство лісових ресурсів запланувало за власні кошти побудувати майже 1000 км лісових автомобільних доріг⁴. Це створить підґрунтя для підвищення економічних показників галузі за рахунок вільного доступу до стиглої деревини, дозволить більш ефективно протистояти пожежам, бо у випадку їх виникнення фахівці зможуть безпосередньо дістатися джерела займання, що значно підвищить шанси швидкого його ліквідування.

Лісові дороги – це і важливий соціальний фактор: вони з'єднують віддалені населені пункти скорочуючи відстань між ними.

Незважаючи на позитивну тенденцію в царині адміністративно-правового регулювання галуззю, все ще залишається низка невирішених правових питань.

Важливим заходом спрямованим на боротьбу з незаконними рубками є введення електронного обігу деревини, але повне завершення його гальмується в результаті браку коштів. За відсутності державної підтримки галузь вимушена

¹ У 2011 році зросла площа лісів, підпорядкованих Держлісагенству. – Режим доступу: <http://www.lesovod.org.ua/node/13470>

² Віктор Сівець: В I-ому півріччі 2012 року Держлісагенство забезпечило системне зростання основних виробничих та економічних показників діяльності лісової галузі. – Режим доступу: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=100403&cat_id=81209

³ У 2011 році зросла площа лісів, підпорядкованих Держлісагенству. – Режим доступу: <http://www.lesovod.org.ua/node/13470>

⁴ Віктор Сівець: В I-ому півріччі 2012 року Держлісагенство забезпечило системне зростання основних виробничих та економічних показників діяльності лісової галузі. – Режим доступу: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=100403&cat_id=81209

вишукувати кошти самостійно через що цей надзвичайно важливий захід не виправдано розтягнувся у часі.

На відміну від підприємств Держлісагенства України існуюча практика реалізації необробленої деревини шляхом прямих угод іншими постійними лісокористувачами не сприяє подолання корупції в галузі.

Подальшому удосконаленню законодавчої бази адміністративно-правового регулювання у галузі покликаний сприяти Указ Президента України від 12.03.2012 року №187 «Про національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»⁵.

У розділі 190 Указу «Удосконалення нормативного регулювання сталого ведення лісового господарства» передбачено видання Кабінетом Міністрів України акта про затвердження санітарних правил у лісах України, а також - правил використання корисних властивостей лісів з метою вдосконалення Мінагрополітики нормативного регулювання питань використання лісів для рекреаційних потреб, а також інших цілей непов'язаних із використанням деревини.

Також зазначеним розділом передбачено затвердження методики проведення грошової оцінки лісів, визначення єдиного порядку укладання договорів тимчасового довгострокового користування лісами і створення реєстру договорів тимчасового користування лісами та забезпечення розміщення його інформації на офіційному веб-сайті Держлісагенства України.

Потребує конкретизація правових основ порядку ведення лісового господарства в умовах довгострокового тимчасового користування лісами. Слід більш ґрунтовно надати юридичне визначення поняття рекреаційне лісокористування, яке є основним напрямком використання лісів довгострокового тимчасового користування. Необхідне законодавче

⁵ Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Указ Президента України від 12 березня 2012 року №187. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14581.html>

врегулювання розподілу функцій між постійними лісокористувачами і лісокористувачами, яким надані ліси у довгострокове тимчасове користування в частині ведення лісового господарства. При цьому за постійними лісокористувачами треба залишити виключне право на здійснення всіх видів лісогосподарських рубок і лісовідновних робіт.

З метою надання пропозицій потенційним тимчасовим користувачам в програмах розвитку лісового господарства, а також в матеріалах лісовпорядкування необхідно передбачати лісові ділянки для рекреаційних, культурно-оздоровчих і спортивних цілей.

Обов'язковою умовою укладання договору довгострокового тимчасового користування лісами повинно бути наявність у користувача плану організації використання лісової ділянки, одним із розділів якого є інвестиційна програма. Потребує також більш чіткого законодавчого врегулювання і питання спорудження тимчасових будівель та споруд на лісових ділянках, що надаються у довгострокове тимчасове користування лісами, а також порядок доступу до зазначених лісових ділянок.

Користуючись прогалинами у нормативно-правовій базі постійні лісокористувачі на умовах земельного сервітуту та про спільну діяльність фактично передають лісові ділянки у користування суб'єктом господарювання, які розміщують на них капітальні будівлі і обмежують доступ громадян та співробітників Державної лісової охорони.

ЕКОЛОГІЧНА ОСВІТА: ВІД ФІЛОСОФІЇ ДО ПРАВА

Слепченко А.А.,
асистент кафедри екологічного права
юридичного факультету
Київського національного університету,
м. Київ

Дослідження правових аспектів екологічної освіти є одним із напрямків еколога-правової науки. Актуальною на даний час проблемою є, на нашу

думку, створення дієвих механізмів екологізації існуючої системи освіти та гарантування прав громадян на одержання екологічної освіти.

Освіта є одним із стратегічних чинників подолання екологічної кризи. Екологізацію освітнього процесу визнано в наш час пріоритетним механізмом екологічної безпеки, а в контексті сталого розвитку – інтегруючим чинником освіти у цілому, який визначає стратегічну мету і провідні напрями останньої¹. Разом з тим в літературі визнається, що роль екологічної освіти у сучасному суспільстві належним чином не усвідомлена². Дана теза підтверджується результатами наукових досліджень, за якими в Україні склалася недосконала модель екологічної освіти, яка не позбавлена деяких методологічних недоліків³.

Підвищена увага сучасної науки до екологічної освіти обумовлена необхідністю усвідомлення людством реальності екологічної небезпеки, необхідності виживання та охорони і збереження генофонду. Зокрема, філософська наука, яка є світоглядною основою планетарної екологічної безпеки та її методологічних аспектів, приділяє сьогодні надзвичайну увагу багаточисельним аспектам екологічної освіти, культури, світогляду та проблемам їх змісту та формування. Хотілося б детальніше зупинитися на наступних філософсько-світоглядних аспектах екологічної освіти, культури та свідомості.

Філософська концепція єдиної теорії екологічної безпеки ґрунтується на подоланні роз'єднаності між науками та включає у себе єдність філософського та природничого знання. Стратегія руху до істини у даному питанні у тому, щоби передати наступним поколінням силу ідей захисту цивілізації від згубного руйнування⁴. У цьому контексті у сучасної людини повинна бути сформована екологічно орієнтована свідомість, коли керуючись екологічним

¹ Скиба Ю.А., Лазебна О.М., Скиба М.М. Зміст і структура екологічної освіти в контексті сталого розвитку // Екологічний вісник. – Січень – лютий. – 2011. – С. 25.

² Совгіра С.В. Сутність і структурні компоненти екологічного світогляду особистості // Екологічний вісник. – Липень – серпень. – 2010. – С. 26.

³ Бауер М.Й. Екологічні знання у контексті формування світоглядних цінностей суспільства : дис. ... канд. філос. наук : 09.00.09 / Бауер Михайло Йозефович. – К., 1998. – С.30 –31.

⁴ Аствацатуров А.Е. Філософія научного оптимізму в решенні планетарних екологічних проблем : автореф. дис. ... доктора філос. наук : спец. 09.00.08 / А. Е. Аствацатуров. - Ростов - на - Дону, 2004. – С. 10 – 11.

імперативом, як найвищою моральною цінністю, людина стає екологічною особистістю⁵.

Представники філософської науки сходяться у тому, що особливістю екологічної освіти постнекласичного періоду розвитку науки, у якому ми зараз живемо, є те, що вона має базуватися на принципі "випереджального відображення", пов'язувати будь-яку діяльність з усвідомленням і оцінкою наслідків діяльності⁶. Більше того, однією з відмінних рис самої постнекласичної науки є принципова екологізація та етизація⁷. Екологічна "випереджальна освіта" повинна дати орієнтацію на майбутнє та передати ті знання, цінності та досвід, які слугуватимуть опорою для майбутніх поколінь⁸. В умовах глобалізації сучасного суспільства екологічна метаосвіта стає глобальною біосферною освітою. Її результатом має стати усвідомлений вибір способу буття згідно з принципами гомеостазу та коєволюції⁹. З цього приводу проф. В.І. Глазко зазначає наступне: "...чим швидше інтелектуальна спільнота допоможе соціуму усвідомити, що проблема коєволюції людини і природи – це передусім соціально-культурна і лише потім – технологічна та природничо-наукова, тим вірогідніше буде самопорятунок людської цивілізації"¹⁰.

Не можна не відмітити, що у останні роки інтерес філософських та інших наук до питань екологічної культури, свідомості, освіти значно посилюється. Водночас, цілісної концепції екологічної освіти на міждисциплінарній основі ще не вироблено. Науковці констатують, що таке життєво важливе для людства питання часто вважають за можливе вирішувати керуючись просто здоровим

⁵ Тронина Л.А. Экологическая ориентация сознания как фактор современного мировоззрения : автореф. дис. ... доктора филос. наук : спец. 09.00.08 /Л.А. Тронина. - М., 2009. – С. 9 – 11.

⁶ Книш І. Екологічна освіта за доби постнекласики / Філософія освіти. – 2007. – № 1 (6). – С. 150.

⁷ Книш І.В. Екологічне знання в сучасному освітньому дискурсі автореф. дис. ... канд. філос. наук : спец. 09.00.10 / І.В. Книш. - К., 2008. – С. 4 – 6.

⁸ Агаркова Е.Ю. Экологическое образование как фактор формирования экологической культуры и оптимизации социоприродного взаимодействия : автореф. дис. ... канд. филос. наук : спец. 09.00.11 / Е.Ю. Агаркова. - Чита, 2002. – С. 12 – 14.

⁹ Осыченко М.В. Экологическая культура в контексте современных глобальных проблем: автореф. дис. ... канд. филос. наук: спец. 09.00.13 / М.В. Осыченко. - Ставрополь, 2007. – С.7 – 9.

¹⁰ Глазко В. Цивілізаційні кризи і революції: генно-культурна парадигма // Вісник НАН України. – 2006. – №9. – С. 43.

глуздом без використання відповідної наукової методології¹¹. Практично екологічна освіта здійснюється без належного наукового підґрунтя, в умовах, коли емоційне сприйняття екологічних проблем затьмарює науково-теоретичний аспект проблеми. Такий неефективний підхід не може бути допустимим¹².

Спільним завданням філософії, педагогіки, екології та інших галузевих наук є вироблення науково-методологічних засад екологічної освіти, узгодження її змісту, мети, завдань. Необхідно визначити, яким має бути зміст екологічної освіти на різних рівнях освітньої системи, як повинні співвідноситися наука, освіта, мистецтво, література, засоби масової інформації у формуванні екологічної свідомості та культури.

Не може залишатися осторонь цих проблем і юридична наука. Правовідносини в галузі здійснення екологічної освіти вимагають відповідних правових засобів, які б забезпечили загальнообов'язковість останньої на рівні екологічного імперативу. Дослідження ж філософії та інших галузевих наук повинні стати науковим підґрунтям для відповідного еколого-правового вчення. З цього приводу М.М. Бринчук слушно відзначає, що положення суспільних наук щодо взаємодії суспільства та природи є самостійною методологічною підставою для розвитку екологічного права. Галузеві науки в такому контексті будуть служити обґрунтуванню положень екологічного права з врахуванням найбільш загальних законів розвитку природи, суспільства, мислення, закономірностей масової поведінки людей¹³.

Сьогодні в країнах колишнього СРСР, які мають спільні екологічні проблеми, починає формуватися законодавство у галузі екологічної освіти. Наприклад, Закон "Про екологічну освіту та виховання населення" був прийнятий в Республіці Вірменія 20 листопада 2001 року, Закон "Про

¹¹ Ибрагимов И.М. Основания экологического образования: философский анализ: автореф. дис. ... к.филос. наук: спец. 09.00.08 / И.М. Ибрагимов. - М., 1998. - С. 5-7.

¹² Ибрагимов И.М. Там само. - С. 6-7.

¹³ Бринчук М.М. Внешние методологические основания развития экологического права: закономерности развития природы, положения общественных наук о взаимодействии общества и природы, потенциал природы // Экологическое право. - 2011. - N 1. - С. 5-6.

екологічну освіту та просвітництво" 10 січня 2002 року прийнятий в Азербайджанській Республіці. В Республіці Таджикистан діє Закон "Про екологічну освіту населення" від 29 грудня 2010 року, а в Екологічному Кодексі Республіки Казахстан від 9 січня 2007 року екологічній освіті, просвітництву та підвищенню кваліфікації спеціалістів присвячена окрема 25 глава. Загалом, станом на 2008 рік закони про екологічну освіту та формування екологічної культури діяли в 13-тьох суб'єктах Російської Федерації та знаходилися на стадії обговорення ще у 20-ти¹⁴. На сьогодні їх кількість суттєво не змінилася.

Основними спільними елементами правового механізму екологічної освіти та виховання у зазначених країнах є такі: встановлення обов'язковості мінімуму екологічних знань, інколи – на рівні принципу державної екологічної політики; визначення структури екологічної освіти та еколого-інформаційного простору; закріплення основ системи стандартів у галузі екологічної освіти; встановлення загальних засад державної підтримки та фінансування еколого-освітньої діяльності; встановлення інституційно-функціональних засад управління даною сферою, зокрема переліку спеціально уповноважених державних органів та їх конкретних повноважень; закріплення прав громадян та громадських організацій у сфері екологічної освіти; загальні засади контролю за додержанням відповідних законів тощо.

Хоча детальний аналіз зазначених законів не є метою даної статті, проте не можна не відзначити деякої описовості, нечіткості та декларативності багатьох положень. Наприклад, одним з позитивних, на нашу думку, елементів правового механізму екологічної освіти, є запровадження поняття "мінімуму екологічних знань" (або "екологічного мінімуму змісту освіти"). Таке поняття міститься у Законі Республіки Вірменія "Про екологічну освіту та виховання населення" від 20 листопада 2001 р.¹⁵, Законі Республіки Таджикистан "Про

¹⁴ Н.Ф. Церцек. Правовые основы работы в области экологического образования, просвещения и формирования экологической культуры населения в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.ecoculture.ru/ecolibrary/article.php?id=86>

¹⁵ Об экологическом образовании и воспитании населения: Закон Республики Армения от 20 ноября 2001 г. [Электронный ресурс]. – Офіційний сайт Національного Зібрання Республіки Вірменія. – Режим доступа: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1741&lang=rus#>.

екологічну освіту населення" від 29 грудня 2010 г.¹⁶, Законі Приморського краю "Про екологічну освіту у Приморському краї" від 15 листопада 2001 р.¹⁷, Законі Республіки Дагестан "Про екологічну освіту населення" від 26 вересня 1996 р.¹⁸ та деяких інших суб'єктів Російської Федерації. За загальною логікою зазначених законів, правовий зміст запровадження такого поняття мав би полягати у тому, що надання мінімуму екологічної освіти має бути загальнообов'язковим в усіх ланках освіти. Проте подальший правовий розвиток даної ідеї, а саме правові норми щодо гарантування одержання громадянами такого екологічного мінімуму є не в усіх із названих законів. У більшості з них закріплення положень щодо екологічного мінімуму передбачається лише на рівні принципу державної політики в галузі екологічної освіти. Тільки в деяких законах прямо передбачено, що в усіх установах освіти забезпечується обов'язкове викладання екологічного мінімуму (Приморський край, Ульяновська область). Приписи про відповідальність у разі ненадання екологічної освіти в усіх без виключення проаналізованих законах відсутні.

Наприкінці зазначимо, що однією з перспективних задач вітчизняної еколого-правової науки є, на наше переконання, вироблення та подальше удосконалення дієвих правових інструментів для запровадження загальнообов'язкової екологічної освіти в Україні у відповідності з вимогами сучасності. Науково-методологічними засадами розвитку права у цій сфері повинні стати наукові надбання права, філософії, педагогіки, екології та інших наук.

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ЯДЕРНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

¹⁶ Об экологическом образовании населения: Закон Республики Таджикистан от 29 декабря 2010 г. [Электронный ресурс]. – База данных "Законодательство стран СНГ". – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=32688.

¹⁷ Об экологическом образовании в Приморском крае: Закон Приморского края от 15 ноября 2001 г. Электронный ресурс. – База данных "Региональное законодательство. Приморский край". – Режим доступа: <http://www.vvlaws.ru/index.php?ds=1481527>

¹⁸ Об экологическом образовании населения: Закон Республики Дагестан от 26 сентября 1996 г. [Электронный ресурс]. – Российский правовой портал "Семёрка". – Режим доступа: <http://law7.ru/base71/part3/d71ru3118.htm>.

Сушик О.В.,
кандидат юридичних наук,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Одним з напрямків наукових досліджень, розвиток якого пов'язаний з екологічним правом є ядерно-правові дослідження. Зважаючи на надзвичайно важливе значення, яке приділяється науково-практичному та нормативному забезпеченню проблем відшкодування шкоди навколишньому природному середовищу та життю і здоров'ю людини, хотілося б звернутись, в межах теми круглого столу, до проблем ядерного страхування, як одного з засобів фінансового забезпечення відшкодування ядерної шкоди.

На сьогодні майже немає жодної сфери науки і техніки, де б не використовувались властивості ядерної енергії. Разом з тим, розвиток і застосування ядерної енергії поставило перед юридичною наукою і практикою багато проблем, і однією з них цілком обґрунтовано слід визнати проблему, пов'язану з страхуванням ядерної шкоди (ядерного страхування).

Особливість і доцільність введення в ядерній енергетиці спеціального виду страхування (ядерного страхування) страхові компанії у Європі та США розпочали вивчати у 1955-1956 роках, а у 1956-1957 роках були укладені уже перші угоди про ядерне страхування¹. Пріоритетна роль ядерного страхування обумовлюється тим, що суб'єкти підприємницької діяльності не зважились би на надто ризиковий бізнес у ядерній промисловості, якби вони не мали фінансового забезпечення для покриття матеріальної шкоди їх ядерним установкам та відшкодування шкоди третім особам.

Добре відомо, що використання ядерної енергії пов'язане зі значним ризиком для життя і діяльності як окремих людей, так і цілих держав, адже атомна радіація — це виняткове джерело підвищеної небезпеки, яке за своєю

¹ Чопорняк А.Б. Страхование ядерного ущерба. - М., 1978 - С.156.

силою перевищує всі відомі до нього джерела. Очевидно, що ядерне страхування має ґрунтуватися на загальних засадах страхової діяльності, які потрібно адаптувати до особливих характеристик ядерної діяльності і пов'язаного з цим ризику².

Найбільш характерними вважаються наступні особливості ядерних ризиків:

1) колосальний розмір і різноманітність видів шкоди; 2) несприйнятність радіоактивного опромінення органами чуття; 3) запізніле виявлення шкоди; 4) труднощі розмежування ядерної шкоди, тобто шкоди, що викликана радіоактивними властивостями ядерних матеріалів, і неядерної, тобто шкоди звичайного типу; 5) труднощі попередньої і остаточної оцінки шкоди³.

Отже при страхуванні ядерних ризиків можливі надзвичайно великі збитки, які доводиться розподіляти серед обмеженого кола осіб. За цих умов виникає проблема визначення оптимального розміру, страхових премій, адекватного ризику, що бере на себе страховик. У зв'язку з вищевикладеним ядерне страхування, на нашу думку, повинно ґрунтуватися на принципі взаємодії ядерної енергетики, зокрема носія цивільної відповідальності за ядерну шкоду, що одержав страховий поліс, страхової індустрії, що забезпечує фінансове покриття через систему страхування та обов'язково держави, як організатора ядерно-енергетичної програми, що бере на себе частину відповідальності за негативні наслідки, які можуть бути завдані життю і здоров'ю населення та навколишньому природному середовищу. Виконання цього завдання потребує вирішення певних економічних, організаційно-методичних та правових питань.

На сьогодні, у цій сфері, діє ряд міжнародних угод. Серед міжнародно-правових джерел, слід виокремити наступні: Віденська конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду від 25 травня 1962 року (далі-

² Балюк Ю.О. Правові проблеми формування ядерного страхування в Україні // Проблеми права. Науково-практичний збірник. Випуск 1.- Чернігів.- 1997.- С. 143-155.

³ Балюк Г.І. Ядерний ризик: правові проблеми визначення, оцінювання та компенсації // Держава і право. Зб. наукових праць з юридичних і політичних наук. Випуск 4. - К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 1999. -С. 138-145.

Віденська конвенція); Паризька конвенція про відповідальність перед третьою стороною у сфері ядерної енергії від 29 липня 1960 року (далі - Паризька конвенція); Брюссельська конвенція про відповідальність операторів ядерних суден від 25 травня 1962 року; Конвенція про додаткове фінансування відшкодування ядерної шкоди від 12 вересня 1997 року тощо.

Зокрема, у ст.7 Віденської конвенції, ст. 10 Паризької конвенції, ст. 3 Конвенції про відповідальність операторів ядерних суден і у ст. 5 Конвенції про додаткове фінансування відшкодування ядерної шкоди передбачається, що операторів ядерних установок зобов'язують підтримувати страхування або інше фінансове забезпечення, що покриває їх відповідальність за ядерну шкоду.

Віденською конвенцією (п. 1 ст. 7) та Конвенцією про додаткове фінансування відшкодування ядерної шкоди (п.1.ст.5) визначено, що держава, що відповідає за установку, забезпечує виплату відшкодувань за задоволеними позовними вимогами проти оператора за ядерну шкоду шляхом надання необхідних коштів у тому розмірі, у якому розмір страхування чи іншого фінансового забезпечення недостатній для задоволення таких вимог. Тобто держава виступає у ролі генерального фінансового гаранта відшкодування ядерної шкоди. Водночас Віденська конвенція звільняє державу (у випадку, коли держава експлуатує ядерну установку від свого імені) від обов'язку здійснювати страхування або інше фінансове забезпечення для покриття її відповідальності як оператора. Відповідні фінансові гарантії мають забезпечити державні підприємства, що призначені операторами ядерних установок.

Важливе значення мають й положення, що спрямовані на забезпечення цільового використання страхових та інших фінансових коштів (кошти, що надані страхуванням, іншим фінансовим забезпеченням або державою, призначаються виключно для відшкодування, яке підлягає до виплати). Зокрема, п.4 ст. 7 Віденської конвенції, п. "в" ст. 10 Паризької конвенції та п.4 ст.5 Конвенції про додаткове фінансування відшкодування ядерної шкоди

передбачено, що ні страховик, ні будь-яка інша особа, що надала фінансове забезпечення, не може призупинити або припинити страхування або інше фінансове забезпечення, не повідомивши про це письмово принаймні за два місяці компетентному державному органу, або, коли таке страхування чи інше фінансове забезпечення стосується перевезення ядерного матеріалу, протягом періоду зазначеного перевезення.

Таким чином міжнародні конвенції встановлюють основні принципи і норми національного ядерного страхування. Серед яких можна виділити наступні: 1) обов'язок оператора ядерної установки надати фінансові гарантії (страхування та ін.) відшкодування ядерної шкоди; 2) встановлюється певна межа страхової або іншої фінансової гарантії, яка має дорівнювати відповідальності оператора за ядерну шкоду; 3) держава визначає умови фінансового забезпечення і контролює їх дотримання, а у разі, якщо страховики або інших фінансових гарантії недостатньо для забезпечення відшкодування ядерної шкоди, держава зобов'язується надати необхідні додаткові кошти; 4) перевезення ядерного матеріалу здійснюється лише за наявності відповідної фінансової гарантії; 5) з метою гарантування стабільності фінансового забезпечення відшкодування ядерної шкоди встановлюється правило, згідно з яким страховик або фінансовий гарант не може призупинити чи припинити фінансове покриття відповідальності оператора без попереднього письмового повідомлення.

Зазначені положення, відбивають загальні вимоги до організації і здійснення ядерного страхування, що повинні міститися в спеціальних національних законах про відповідальність за ядерну шкоду. Таким нормативно-правовим актом в Україні на сьогодні виступає Закон України “Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення” від 13 грудня 2001 року⁴, в якому передбачено, що страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду, яка може бути заподіяна внаслідок ядерного

⁴ Закон України “Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення” від 13 грудня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. - 2002. - N 14. - ст.96.

інциденту є одним із видів фінансового забезпечення цивільної відповідальності за ядерну шкоду.

Вищенаведений законодавчий акт встановлює, що об'єктом обов'язкового страхування цивільної відповідальності оператора ядерної установки за ядерну шкоду, яка може бути заподіяна внаслідок ядерного інциденту, є майнові інтереси оператора, пов'язані з необхідністю відшкодування цієї шкоди. Страховим випадком при обов'язковому страхуванні цивільної відповідальності за ядерну шкоду є набрання законної сили судовим рішенням про відшкодування ядерної шкоди або укладення договору про відшкодування ядерної шкоди, стороною яких є відповідний страховик.

Страховик, який здійснює обов'язкове страхування цивільної відповідальності оператора ядерної установки за ядерну шкоду, яка може бути заподіяна внаслідок ядерного інциденту, зобов'язаний мати ліцензію на здійснення цього виду страхування відповідно до законодавства України та бути членом Ядерного страхового пулу.

На підзаконному рівні діє постанова Кабінету Міністрів України “Про обов'язкове страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду” від 23 червня 2003 року⁵, якою затверджено порядок і правила проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду, особливі умови ліцензування діяльності з обов'язкового страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду та положення про Ядерний страховий пул.

Незважаючи на встановлені основи правового регулювання ядерного страхування, в Україні залишились ряд законодавчих прогалин, які потребують додаткового правового забезпечення у цій сфері. Зокрема, мова йде про нормативно-правову регламентацію таких різновидів ядерного страхування як страхування на випадок заподіяння шкоди ядерній установці, страхування персоналу АЕС та страхування у зв'язку з перевезенням ядерного матеріалу. Адже лише організація сучасної системи ядерного страхування і

⁵ Постанова Кабінету Міністрів України “Про обов'язкове страхування цивільної відповідальності за ядерну шкоду” від 23 червня 2003 року // Офіційний вісник України. - 2003. - Ст. 1280.

належна нормативно-правова база в Україні забезпечать своєчасне, адекватне відшкодування ядерної шкоди і тим самим зведуть до мінімуму негативні наслідки іонізуючого випромінювання для життя і здоров'я населення та навколишнього природного середовища.

***ЗАСТОСУВАННЯ ВИМОГИ ВИКОРИСТАНОВУВАТИ НАЙКРАЩІ З
ДОСТУПНИХ ТЕХНОЛОГІЙ ЧИ МЕТОДІВ КЕРУВАННЯ, ЯК
ПРИНЦИПУ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА, ЗА ДОПОМОГОЮ
ТЕХНОЛОГІЧНИХ НОРМАТИВІВ ДОПУСТИМИХ ВИКИДІВ***

Третяк Т.О.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри земельного та аграрного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Метою існування екологічного права є забезпечення екологічної безпеки людини та попередження невинуватого негативного впливу на навколишнє середовище. Традиційно цих завдань законодавець намагався досягнути за допомогою прийняття загальнообов'язкових до виконання нормативів, які б фіксували чіткі показники рівнів впливу на навколишнє середовище та/чи здоров'я людини.

Проте, загальнообов'язкові нормативи є не найкращим засобом забезпечення виконання зазначених вище завдань. Принципова неспроможність нормування повністю запобігти настанню негативних наслідків;¹ відсутність нормативів стосовно великої кількості забруднюючих речовин; неможливість встановити чіткі показники, досягнення яких означало б безпеку для людини через брак наукової інформації; необхідність враховувати особливості кожної конкретної ситуації зумовило застосування загального обов'язку потенційного

¹ Мірошниченко А.М. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин. – Автореф. дис. ... канд.юрид. наук: 12.00.06 /«Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право». – К., 2004. – С. 5.

забруднювача вжити всіх залежних від нього заходів для відвернення шкоди чи її загрози для здоров'я людини чи шкоди довкіллю.

Одним із засобів закріплення цієї вимоги є встановлення у дозволі на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря вимоги використовувати найкращі з доступних технологій та методів керування (п. 2.3.5. Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, затвердженої наказом Мінприроди від 09.03.2006 № 108)².

Спробу встановити правовий порядок визначення найкращих з доступних технологій чи методів керування було зроблено прийняттям Порядку розроблення та затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2001 № 1780 (далі – Порядок 1780). Цей порядок зобов'язує державні органи розробляти нормативи гранично допустимих викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря з урахуванням передових вітчизняних і світових технологій та досягнень у розробленні технологій зменшення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря (абзац 1 пункту 5 Порядку 1780). Абзацом 2 пункту 5 Порядку 1780 прямо зазначено, що «[у] разі коли законодавством Європейського Союзу для нових стаціонарних джерел і таких, що проектуються, будуються або модернізуються, встановлено нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин, в Україні застосовуються норми цього законодавства».

Позитивно оцінюючи спробу втілити в законодавство України прогресивні інструменти, варто зазначити, що процедура передбачена Порядком 1780 не є

² В країнах ЄС цей принцип отримав назву принцип «ВАТ» (англ. – bestavailabletechnique – найкращі з доступних технологій чи методів керування). Обов'язковість дотримання цієї вимоги визначається у процесі формування умов інтегрованого екологічного дозволу встановлено пунктом «b» ст. 11 Директиви 2010/75/ЄС про промислові забруднення від 24.11.2010 року.

реалізацією принципу застосування найкращих з доступних технологій чи методів керування (далі – принцип ВАТ). Суть принципу ВАТ у законодавстві ЄС полягає у можливості відступити від застосування тих технологій чи методів керування, які вважаються ВАТ згідно з методичними рекомендаціями чи висновком Європейської комісії стосовно ВАТ (далі – Висновок ВАТ), якщо їх застосування є невиправданим з технічних, економічних чи інших причин. Одночасно, принцип ВАТ дозволяє зобов'язати забруднювача вжити тих заходів, які є найкращими з доступних навіть, якщо в даній конкретній ситуації вони є менш досконаліми ніж ті методи керування чи технології, які вважаються ВАТ згідно з методичними рекомендаціями чи Висновком ВАТ. Порядок 1780 встановлює лише процедуру затвердження загальнообов'язкових правил, а не принцип ВАТ.

Таким чином, потенціал принципу ВАТ в екологічному праві України реалізований не повністю, що призводить з одного боку, до встановлення надмірно високих вимог до суб'єктів господарювання, а з іншого боку, не дозволяє стимулювати останніх вживати всіх можливих та залежних від них заходів для зниження ризику для здоров'я людини та/чи довкілля.

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ СИСТЕМ ЕКОЛОГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ПРАВОВІЙ ТА ІНШІЙ ЛІТЕРАТУРІ

Чекавська Я.О.,
аспірант кафедри екологічного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Гносеологія будь-якої проблеми з царини правового регулювання суспільних відносин з об'єктивністю детермінує виокремлення комплексності та, водночас, структурованості цієї проблеми. Як правильно зазначає Н. М. Оніщенко, “правова наука покликана охопити і дослідити правову дійсність у

всій її єдності, цілісності, взаємозв'язках. Основоположним її принципом є розмежування правових реалій на факти і цінності чи засоби і цілі, на частини і ціле”¹. З огляду на це, можна говорити про те, що правова наука має системне та, одночасно, структурно-функціональне спрямування. Аналіз систем екологічного менеджменту, у цьому зв'язку, є неможливим, як видається, без хоча б поверхневої репрезентації самої сутності поняття системи та системного підходу.

Поняття “система” (грец. “systema” — складне з частин, сполучене) не має на разі однозначного трактування у наукових розвідках. У філософській і загально-соціологічній літературі є близько п'ятдесяти визначень системи. Найбільш загальним з них є таке, що система – це множина пов'язаних між собою елементів, що має той чи інший вид упорядкованості по певних якостях і зв'язках і має відносно стійку єдність, яка характеризується внутрішньою цілісністю, що виражена у відносній автономності поведінки і(чи) існуванні цієї множини в навколишньому середовищі².

Системний підхід дозволяє застосовувати в соціальних дослідженнях деякі загальні уявлення та методи аналізу, отримані в ході розробки системної проблематики в інших галузях знань, зокрема в біології і кібернетиці³. У свою чергу, розвиток системного підходу в соціальній сфері має важливе загальнонаукове значення з точки зору побудови загальної логіки і методології системних досліджень.

На думку Л. Тіунової, системний підхід – це аспект, ракурс дослідження, що передбачає розгляд об'єкта як складного, багатогранного, різноякісного явища, який складається з елементів, зв'язки між якими утворюють відносно незмінну структуру і забезпечують його цілісність. При цьому вся дана система (видова), яка знаходиться в безперервному русі, розвитку, володіє певною

¹ Оніщенко Н.М. Загальна характеристика правової системи як інтегруючої категорії юридичної науки // Правова держава. – Вип.11. – К., 2000. – С.63.

² Афанасьєв В.Г. Системность и общество. – М.: Наука, 1980. – С. 109.

³ Скрыбина Н. Управление в системе // Компаньон. – 2009. – №40. – С.58-61.

автономією щодо навколишнього середовища, яке слугує для даного об'єкта родовою системою...⁴.

Вже згадувана вітчизняна дослідниця Н. М. Оніщенко зазначає, що “адаптація загальної теорії систем до дослідження проблеми правової системи дозволяє усвідомити її як комплексну інтегруючу категорію, що відображає всю правову організацію суспільства, цілісну правову дійсність. За висловом французького правознавця Ж.Карбоньє, юридична соціологія використовує поняття “правова система” для того, щоб охопити весь спектр явищ, що вивчаються нею”⁵. Екстраполюючи логіку французького дослідника на предмет нашого дослідження навряд чи буде перебільшенням твердження про те, що аналіз систем екологічного менеджменту вимагає окреслення всього комплексу інститутів, явищ та процесів, які він охоплює. У рамках наступних підрозділів дисертаційної роботи ми так чи інакше аналізуватимемо інституціональні засади екологічного менеджменту, функціональні засади цього явища та структурні прояви процесу його регламентації на сучасному етапі у практиці вітчизняного державо- та правотворчого процесу. На разі ж видається за необхідне зупинитися на характеристиці понятійно-категоріальної сутності екологічного менеджменту як системного феномену.

Проблематика систем екологічного менеджменту не є абсолютно новою як для вітчизняної, так і для зарубіжної літератури, адже, як наголошують українські вчені В. О. Аніщенко та Т. Л. Галькевич, “самі ідеї екоменеджменту “зародилися в далекому минулому. Ще в 1871 р. американський еколог Б. Коммонера спробував сформулювати закони екології, в яких чітко простежується необхідність управління в галузі збереження довкілля”⁶. Розвиток ідей щодо необхідності побудови системи управління в сфері

⁴ Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности: методология и теория. – СПб.: Изд-во С-ПбГУ, 1991. – С. 9–10.

⁵ Оніщенко Н.М. Загальна характеристика правової системи як інтегруючої категорії юридичної науки // Правова держава. – Вип.11. – К., 2000. – С.66.

⁶ Аніщенко В. О., Галькевич Т. Л. Сучасні методичні засади формування системи екологічного менеджменту в Україні / Екологічний менеджмент: Зб. наук. пр. / За ред. В. А. Гайченка. - К.: МАУП, 2006. – С. 31.

екологічних ресурсів на ґрунті якісно нової ідеології ноосфери знайшли своє відображення у працях В. І. Вернадського⁷ та Т. де Шардена⁸.

Разом з тим, аналіз праць названих вище дослідників дозволяє зробити висновок про те, що їх роботи можна вважати радше своєрідним “протоетапом” в процесі становлення та розвитку науки екологічного менеджменту, аніж реальним початком вивчення цього явища. Зокрема, у роботах Б. Коммонера, В. Вернадського, Т. де Шардена та інших провідних мислителів концепція екологічного менеджменту відзначається дещо фрагментарною розробкою та відсутністю системного підходу. Система управління охороною довкілля розглядалась як “додаток” до існуючих технологічних, економічних та адміністративних систем⁹. Дослідження екологічного менеджменту, як вказує Н. Ю. Таран, “було сфокусовано на вирішенні проблем забруднення "на виході з труби"; охорону довкілля пов'язували з управлінням станом певної частини навколишнього природного середовища, його компонента; створювались нові інституції для вирішення екологічних питань”¹⁰. Проте таке екологічне управління не відображало складну взаємодію різних компонентів довкілля та галузей економіки, не наголошувало на необхідності розгляду нормативно-регламентованих природоохоронних заходів на початкових стадіях економічного і технологічного планування. Оскільки такий підхід спричинював перенесення проблем з однієї частини довкілля в іншу, що зумовило збільшення витрат і дублювання у процесах регулювання та впровадження нормативних вимог, у більшості країн зажив популярності інтегрований підхід до встановлення екологічної політики. Певною мірою це пояснюється тим, що взагалі екологічна проблема в державі на тлі всіх інших проблем багатьма вважалася другорядною.

⁷ Вернадский В.И. Философские мысли натуралиста. – М.: Наука, 1988. – 520 с.; Вернадский В.И. Биосфера и ноосфера М.: Наука, 1989. – 464 с.

⁸ Тейяр де Шарден П. Феномен человека. – М.: Наука, 1987. – 240 с.

⁹ Лукьянихин В. А., Лукьянихин Е. А. Средства и методы экологического менеджмента // Вісн. сумського держ. аграр. ун-ту. Сер. "Економіка та менеджмент". – 2008. – № 2. – С. 159-162.

¹⁰ Таран Н. Ю. Шляхи використання світового досвіду для вдосконалення екологічного управління в Україні / Екологічний менеджмент: Зб. наук. пр. / За ред. В. А. Гайченка. - К.: МАУП, 2006. – С. 76-77.

Суттєві зміни таких підходів починають спостерігатися лише із початком 90-х років ХХ ст., а точніше – із 1992 року, у якому поняття “екологічний менеджмент” було вперше застосовано у “Порядку денному на ХХІ століття”, що був прийнятий на Конференції з екології та розвитку у Ріо-де-Жанейро у 1992 році, і в якому зазначалось, що “екологічний менеджмент варто віднести до ключової домінанти сталого розвитку і одночасно до вищих пріоритетів промислової діяльності і підприємництва”¹¹. Слід вказати, при цьому, що “Порядок денний на ХХІ століття” не був першим нормативно-правовим актом міжнародного рівня, у якому підіймалися проблеми екологічного менеджменту. Так, зокрема, у 1948 році було засновано міжнародну неурядову організацію Міжнародний союз охорони природи, в складі якої і до сьогодні діє Комісія з екологічної, економічної та соціальної політики, яка проводить експертизу та розробляє рекомендації з оптимізації економічних та соціальних факторів роботи підприємства з метою охорони довкілля; у 1972 році відбулася Конференція ООН з навколишнього середовища у Стокгольмі, в результаті якої було створено Програму ООН по навколишньому середовищу (ЮНЕП), основним завданням ЮНЕП було сприяти координації охорони природи на загальносистемному рівні. Разом з тим, ані установчі документи Міжнародного союзу охорони природи 1948 року, ані програма ЮНЕП не містили як самого терміну “екологічний менеджмент”, так і концептуального оформлення його як системи. Отож, повторимося, початок “юридично регламентованого” використання терміну “екологічний менеджмент” припадає на 1992 рік та його фіксацію у “Порядку денному на ХХІ століття”.

Як наслідок ухвалення “Порядку денного...”, розробка проблематики систем екологічного менеджменту починає займати все більш помітне місце у юридичних, філософських, економічних, екологічних, соціальних та інших наукових розвідках. Разом тим, із всього загалу досліджень, що в тій чи іншій

¹¹ Шапоренко О.І. Екологічний менеджмент / Шапоренко О.І. – Д.: Норд-Прес, 2004. – С. 68.

мірі стосуються проблем екологічного менеджменту можна виокремити, на нашу думку, два основні “магістральні напрямки” (підходи):

1) соціальний, що включає в себе дослідження суспільно-економічних проявів, філософського підґрунтя та екологічного обґрунтування необхідності створення системи менеджменту у сфері охорони довкілля та

2) юридичний, що основним предметом аналізу має специфіку нормативно-правового регламентування інститутів, явищ та процесів, які він охоплює.

Характеризуючи основні наукові підходи в межах як першого, так і другого напрямків, слід попередньо наголосити на тому, що вітчизняна юридична наука на разі не відзначається численністю досліджень сутності систем екологічного менеджменту. Так, зокрема, на рівні дисертаційних досліджень в останні роки з’явилося декілька праць, автори яких аналізують прикладні аспекти екологічного менеджменту на економічному мікрорівні¹², на рівні галузево-регіонального управління¹³, на рівні діяльності транснаціональних корпорацій¹⁴ тощо. При цьому, усі ці роботи можемо віднести до умовно окресленого нами “соціального” напрямку досліджень.

Що стосується ж юридичного аспекту, то він на разі не був предметом окремого вивчення на рівні дисертаційних робіт. Більше того, у публіцистичній, навчальній та монографічній літературі таких робіт також надзвичайно мало. Очевидно, що така ситуація може вимагає свого

¹² Див., зокрема: Швіндіна Г. О. Екологічний менеджмент в енергетичних господарствах машинобудівних підприємств [Текст] : автореф. дис... канд. екон. наук: 08.08.01 / Швіндіна Ганна Олександрівна ; Сумський держ. ун-т. - Суми, 2006. - 20 с.; Чала Ю. В. Формування системи екологічного менеджменту на машинобудівних підприємствах [Текст] : автореф. дис... канд. екон. наук: 08.06.01 / Чала Юлія Валеріївна ; Гуманітарний ун-т "Запорізький ін-т держ. та муніципального управління". - Запоріжжя, 2006. - 20 с.; Варламова І. С. Розвиток системи екологічного менеджменту на металургійних підприємствах [Текст] : автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.04 / Варламова Ірина Сергіївна ; Класичний приватний ун-т. - Запоріжжя, 2009. - 20 с.

¹³ Див., наприклад: Лебедевич С. І. Теоретико-методологічні засади формування галузевої системи екологічного менеджменту (на прикладі підприємств лісового сектору економіки України) [Текст] : автореф. дис... д-ра екон. наук: 08.00.06 / Лебедевич Світлана Іванівна ; Національний лісотехнічний ун-т України. - Л., 2008. - 36 с.; Лук'янихіна О. А. Екологічний менеджмент в системі територіального управління [Текст] : : автореф. дис... канд. екон. наук: 08.08.01 / Лук'янихіна Олена Анатоліївна ; Сумський держ. ун-т. - Суми, 2002. - 20 с.

¹⁴ Данилюк Н. І. Екологічний компонент менеджменту транснаціональних корпорацій в умовах глобалізації [Текст] : автореф. дис... канд. екон. наук: 08.05.01 / Данилюк Наталія Іванівна ; Київський національний економічний ун-т ім. Вадима Гетьмана. - К., 2006. - 19 с.

виправлення. І першим етапом на цьому шляху є узагальнення існуючих наукових підходів до проблеми систем екологічного менеджменту та констатація фундаментально-концептуальних засад їх юридичного трактування.

Отже, академічні джерела трактують екологічний менеджмент як “підсистему загальної системи управління будь-яким об’єктом, діяльністю, виробництвом, яка гармонізує роботу і розвиток підприємства, галузі в навколишньому середовищі та екологічному правовому полі”¹⁵. Як бачимо, визначення екологічного менеджменту, запропоноване російськими науковцями також окреслює переважно економічні риси досліджуваної проблематики, хоча й фіксує необхідність їх юридичного регламентування. Саме така “першість” економічних засад екологічного менеджменту перед їх юридичним регламентуванням характерна практично для всіх робіт, що можуть бути віднесені до соціального напрямку його вивчення.

На підтвердження вищезазначеної тези проаналізуємо точки зору окремих науковців щодо сутності екоменеджменту. Один з найвідоміших у світі сучасних українських дослідників Б. М. Данилишин вказує, що під екологічним менеджментом слід розуміти “сукупність взаємозалежних елементів таких як люди, тварини, рослини, вода, повітря, корисні копалини.”¹⁶ Не заперечуючи саму можливість такого, як видається, більше загально філософського визначення, вкажемо, що воно видається аж надто узагальненим та частковим і навряд чи може бути сприйнято як відправна точка до подальшого наукового розвитку.

Більш ґрунтовне розуміння екологічного менеджменту пропонують автори російського навчального посібника під редакцією Г. В. Белова. Сутність екоменеджменту вони трактують як “тип управління, принципово орієнтований

¹⁵ Большой энциклопедический словарь / Под ред. Прохорова А. М. М.: Наука, 1997. – С. 682.

¹⁶ Данилишин Б. М., Хвесик М. А., Голян В. А. Економіка природокористування: Підручник. –К.: Кондор, 2010. – 465с.

на формування й розвиток екологічного виробництва й екологічної культури життєдіяльності”¹⁷.

Ще конкретніше визначення екологічного менеджменту міститься у роботі підручника вітчизняних соціальних економістів за авторством Л. Ф. Кожушка та П. М. Скрипчука, які вказують, що це поняття позначає ніщо інше, як “цілеспрямовану, свідому діяльність, пов’язану з розробленням, запровадженням, реалізацією, контролюванням різноманітних заходів природоохоронного характеру, які повинні забезпечити раціональне використання і збереження природних ресурсів, дотримання екологічної безпеки”¹⁸.

Соціальні основи екологічного менеджменту виокремлює Е. М. Коротков, який зазначає, що екологічний менеджмент – це “тип управління побудований на соціально-економічному і соціально-психологічному мотивуванні гармонії людини з природою і орієнтований на формування і розвиток економічного виробництва і екологічної культури життєдіяльності людини.”¹⁹ Доповнює таку точку зору і визначення О. А. Лук’янихіної, котра сутність екологічного менеджменту репрезентує як “сукупність принципів, форм, методів, прийомів та засобів управління виробництвом та виробничим персоналом підприємства з метою досягнення високої еколого-економічної ефективності виробництва”²⁰.

Аналіз вищенаведених точок зору свідчить про те, що розглянуті нами представники “соціального підходу” до трактування сутності екологічного менеджменту зосереджують увагу на тих чи інших відокремлених аспектах проблематики без прагнення її аналізу як цілісної системи. У зв’язку з цим на особливу увагу заслуговує точка зору українського дослідника В. О. Мартиненка, який намагається певним чином узагальнити існуючі теоретичні напрацювання і розглядає екологічний менеджмент як “систему, за допомогою

¹⁷ Экологический менеджмент предприятия: учеб.пособие / Науч. ред. Г.В.Белов. – М.: Логос, 2006. – 240с.

¹⁸ Кожушко Л. Ф., Скрипчук П. М. Екологічний менеджмент: Підручник. – К.: ВЦ «Академія», 2007. – 432с.

¹⁹ Коротков Э. М. Концепция экологического менеджмента / Коротков Э. М. // Менеджмент в России и за рубежом. – 1998. – №2. – С.22-23.

²⁰ Лук’янихіна О. А. Екологічний менеджмент в системі територіального управління [Текст] : : автореф. дис... канд. екон. наук: 08.08.01 / Лук’янихіна Олена Анатоліївна ; Сумський держ. ун-т. - Суми, 2002. – С.11.

якої здійснюється управління тими видами діяльності підприємств, які завдають або потенційно можуть завдати шкоди навколишньому середовищу. Це тип управління, принципово орієнтований на формування й розвиток екологічного виробництва й екологічної культури, життєдіяльності людини, який побудований на соціально-економічному й соціально-екологічному мотивуванні гармонії взаємовідносин людини з природою”²¹.

На основі аналізу вищенаведених точок зору вітчизняних та зарубіжних дослідників, прийнятним видається висновок, що крізь призму “соціального підходу” до трактування сутності екологічного менеджменту його можна трактувати як мистецтво прийняття екологічно безпечних управлінських рішень з метою управління сучасним виробництвом, що базуються на принципах екологічної ефективності та екологічної справедливості. Ціллю ж системи екологічно орієнтованого менеджменту в його соціально-економічному розумінні є управління сучасним виробництвом з метою досягнення бажаного, можливого та необхідного стану навколишнього середовища як об’єкта управління; зведення до мінімуму ймовірності виникнення екологічних криз і екологічних катастроф. Власне кажучи, такий наш висновок знаходить своє підтвердження і в роботах інших науковців. Зокрема, С. К. Харичков і Т. П. Галушкіна визначають поняття “екологічний менеджмент” як міждисциплінарну науку, що розробляє оптимальні варіанти конкурентоспроможних управлінських рішень щодо природоохоронної діяльності²². У подальших дослідженнях Т. П. Галушкіна підкреслює ринкову орієнтацію екологічного менеджменту підприємств, визначаючи його провідне місце в системі екологічного підприємництва²³.

Заслужують на увагу підходи до застосування адміністративних і економічних методів регулювання раціонального використання та охорони

²¹ Мартиненко В. О. Екологічний менеджмент як новий ефективний метод управління виробництвом [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.elibrary.nubip.edu.ua/2780/1>

²² Харичков С. К. Механизмы переходных процессов к экономико-экологическому устойчивому развитию // Проблемы экономики переходного периода. – Одесса: ИПРЭИ НАН Украины, 1997. – С. 260.

²³ Галушкіна Т. П., Харичков С. К. Екологічний менеджмент в Україні: реалії та перспективи. – Одеса, 1998. — 108 с.

природних ресурсів, запропоновані І. Карагодовим. Автор вводить новий термін — “економічний менеджмент природокористування”, визначаючи його як “сукупність організаційно-управлінських і економічних інструментів регулювання взаємовідносин суб'єктів та об'єктів управління”²⁴. Таким чином, цей термін у його тлумаченні включає питання регулювання економічної відповідальності природокористувача за використання природних ресурсів, які розглядаються як сировина і як джерело техногенного забруднення; питання формування еколого-економічного, фінансово-кредитного механізму організації природоохоронної діяльності в масштабі республіки, регіону, міста, району, фірми, підприємства, організації тощо.

Розглянемо також концепцію корпоративного екологічного управління. Її автори зазначають, що в умовах децентралізації управління, акціонування капіталу, у зв'язку з розширенням підприємництва, корпоративне управління набуває все більшого поширення. Центр діяльності і відповідальності в системі екологічного управління зміщується в бік корпоративного управління, а його функції спрямовані на раціональне природокористування й забезпечення екологічної безпеки, тоді як система екологічного управління пов'язана більшою мірою з охороною навколишнього природного середовища²⁵.

Корпоративне управління ґрунтується на принципах взаємодії корпорацій, уряду та суспільства. Як зазначають автори концепції, загальнолюдською, національною цінністю є природа в усіх її проявах (земля, надра, вода, повітря, ліси та ін.). Усе це й має бути корпоративною цінністю, але не з погляду капіталу, а з погляду національного надбання. Тільки за такого підходу можна говорити про раціональне природокористування й охорону навколишнього природного середовища. Для реалізації зазначеного підходу, кожна корпорація повинна мати свою корпоративну екологічну політику і

²⁴ Карагодов І. Екологічний менеджмент природокористування // Бізнесінформ. – № 19. – 1998. – С. 3-7.

²⁵ Екологічне управління: Підручник / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський та ін. – К.: Либідь, 2004. – С. 203

реалізувати її в контексті глобальної, європейської, міжнародної екологічної політики²⁶.

У трактуванні Т. П. Галушкіної поняття екологічного менеджменту від економічного менеджменту природокористування дещо відмінне, оскільки виходить за межі організаційно-управлінських і економічних інструментів регулювання.

З огляду на найзначніші розбіжності понять “екологічне управління” і “екологічний менеджмент” у прикладному аспекті фахівці пропонують такі визначення: екологічне управління — це діяльність державних органів і економічних суб'єктів, спрямована переважно на дотримання обов'язкових вимог природоохоронного законодавства, а також на розробку і реалізацію відповідних цілей, проектів і програм. Екологічний менеджмент — це ініціативна і результативна діяльність економічних суб'єктів, спрямована на досягнення їх власних екологічних цілей, проектів і програм, розроблених на принципах екоефективності та екосправедливості²⁷. Таким чином, ефективний екологічний менеджмент забезпечує підприємству кредит довіри у відносинах з усіма зацікавленими в його діяльності сторонами, у чому й полягає основна перевага екологічного менеджменту порівняно з традиційним формальним екологічним управлінням.

Та, незважаючи на розбіжності, функції екологічного управління і екологічного менеджменту загалом збігаються. Разом з тим, для екологічного менеджменту характерно істотний розвиток, поглиблення і розширення функцій і відповідної діяльності, що у традиційному екологічному управлінні реалізуються поверхово і формально, наприклад, у частині обґрунтування екологічної політики і зобов'язань, організації зовнішньої екологічної діяльності, перегляду й удосконалення системи стимулів.

²⁶ Екологічне управління: Підручник / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський та ін. – К.: Либідь, 2004. – С. 204 – 208.

²⁷ Макаров С. В. Экологический менеджмент [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.ecoline.ru>

На думку вчених, і екологічне управління, і екологічний менеджмент можна визначити як комплексну різнобічну діяльність, спрямовану на реалізацію екологічних цілей проектів і програм²⁸. Таким чином, сукупність цих двох понять в їх взаємозалежності та взаємозв'язку становлять систему екологічного менеджменту. Вона базується на формуванні організаційної структури підприємства з метою виконання раніше встановлених і взятих на себе зобов'язань, а також оптимізації ефективної діяльності підприємства.

Повертаючись до вищезгаданого висновку щодо усього загалу дослідницької літератури, у якій висвітлюється проблематика екологічного менеджменту, повторимося, що на відміну від соціально-економічних досліджень, відповідних юридичних розвідок як у вітчизняній, так і у зарубіжній літературі є надзвичайно мало, а значить правові аспекти екологічного менеджменту практично не досліджені. Лише окремі його аспекти опрацювали О. О. Погрібний (в частині екологічного оподаткування підприємств)²⁸, В. І. Андрейцев²⁹ і колектив харківських науковців³⁰ (в аспекті правового забезпечення екологічної безпеки) та О. Л. Кашенко (фінансові аспекти екологічного менеджменту)³¹.

Разом з тим, аналіз юридичних аспектів екологічного менеджменту суттєво ускладнюється тим, що правовий механізм забезпечення екологічної безпеки, як зазначає Л. О. Бондар, є якісно неоднорідним і складним утворенням: “Історично він виник у вітчизняному праві як реакція на прояв екологічних загроз. Відтак, законодавство України про екологічну безпеку розвивалося як сукупність незалежних правових систем управління екологічними загрозами: боротьба з забрудненням довкілля, виснаженням природних ресурсів, утворенням відходів, ядерною загрозою, біологічними загрозами, хімічними загрозами тощо. Наразі законодавство України про

²⁸ Там само.

²⁸ Екологічне право України/ за ред. Попова В. К., Гетьмана А. П. – Х., 2001. – 480 с.

²⁹ Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки: навчальний та науково-практичний посібник.- К., 2002. – 332 с.

³⁰ Правове регулювання екологічної безпеки в Україні : навч. посіб. / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, В.Л. Бредіхіна та ін. – Х.: Право, 2012. – 296с.

³¹ Кашенко О.Л. Фінанси природокористування. – Суми, 2000. – 317 с.

екологічну безпеку розвинулося до того ступеня, що вчені почали говорити про появу у вітчизняній правовій системі права екологічної безпеки як комплексної галузі права³², в рамках якої, очевидно, і слід розглядати сутність поняття екологічного менеджменту.

Враховуючі вищевикладене, не дивно, що надзвичайно важливе значення в доктрині екологічного права відіграє саме легітимне визначення екологічного менеджменту.

Для позначення відносин управління у галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки використовуються різні терміни. Так, Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 року у Розділі IV оперує поняттям управління у галузі охорони навколишнього природного середовища, Закон України “Про Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року” від 21 грудня 2010 року у Розділі I використовує термін “екологічне управління”, Закон України “Про підтвердження відповідності” від 17 травня 2001 року у Розділі I використовує термін “системи екологічного управління”. В англо- і німецькомовній літературі використовуються терміни менеджмент охорони навколишнього середовища, екологічний менеджмент, екологічна політика підприємства, тощо.

На думку Боднар Л.О., у найбільш узагальненому вигляді сутність поняття екологічний менеджмент в його юридичному розумінні може бути викладена як “управління екологічними характеристиками конкретних суб’єктів екологічно небезпечної діяльності, джерел екологічної небезпеки або окремих природних комплексів”³³. При цьому, як вірно відзначає Г. П. Серов, концепція екологічного менеджменту – “це не просто удосконалення правового регулювання управління екологічно небезпечними об’єктами чи природними

³² Боднар Л. О. Екологічний менеджмент в системі правового механізму забезпечення екологічної безпеки [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://ecopravo.host-ua.org.ua/nauk/uprav/ekomanagement1.htm>

³³ Боднар Л. О. Правове регулювання екологічного менеджменту в Україні// Вісник Одеського інституту внутрішніх справ.- № 1.- 2003 р.- С. 77-84.

комплексами. Це цілковито новий підхід до проблеми правового забезпечення екологічної безпеки взагалі. Адже тут не йдеться про прийняття якогось окремого закону “Про екологічний менеджмент” – йдеться ні багато ні мало про перегляд всього екологічного права, приведення його у єдину систему відповідно до зазначеної концепції. Концепція передбачає три складові: а) точкове регулювання екологічно небезпечної діяльності; б) орієнтацію правового регулювання на практичну ситуацію і в) взаємодію екологічного менеджменту і державного управління у царині екології”³⁴.

В. М. Трегобчук та О. Веклич вказують, що екологічний менеджмент слід розглядати як “управління найнижчого локального рівня: управління екологічними характеристиками окремих екологічно небезпечних об’єктів чи окремих природних комплексів, що здійснюється спеціальним органом управління цього об’єкту. Екологічним менеджментом, наприклад, є управління екологічними характеристиками окремого підприємства, або лісом чи природним заповідником, що здійснюється їх адміністраціями (для лісу – власниками лісів чи постійними лісокористувачами)”³⁵. Таке визначення, як видається, не може бути сприйняте як абсолютно вірне, оскільки звужує систему управління до одного лише її рівня (локального), залишаючи поза увагою інші рівні – наприклад загальнодержавний. Можливо, така точка зору вітчизняних дослідників може бути пояснена тим, що в основі їх аналізу лежить не правова доктрина, а система економічних відносин і юридичне регламентування системи екологічного менеджменту вони розглядають лише побічно.

Російський правознавець О. К. Голіченков пропонує розглядати екологічний менеджмент в широкому та у вузькому значеннях. Так, в широкому значенні поняття “екологічний менеджмент” позначає діяльність державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування,

³⁴ Серов Г. П. Экологический аудит. Концептуальные и организационно-правовые основы. – М., 2000. – 768 с.

³⁵ Трегобчук В. М., Веклич О. Необхідність еколого-економічної моделі ринкових реформ в Україні // Економіка України. – 1997. - № 4. – С 12-13.

громадян та їхніх об'єднань щодо впорядкування (організації) охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки людини та інших об'єктів (суспільство, держава), здійснювану на основі законодавства, у відповідності з поставленими цілями і завданнями; у вузькому значенні екологічний менеджмент – це зазначена діяльність по впорядкуванню (організації) лише охорони навколишнього природного середовища³⁶.

Керуючись таким підходом, погодимося з твердженням Н. В. Кучкової про те, що “для екологічного управління характерний істотний розвиток, поглиблення і розширення функцій і відповідної діяльності, що у традиційному екологічному управлінні реалізуються поверхово і формально, наприклад, у частині обґрунтування екологічної політики і зобов'язань, організації зовнішньої екологічної діяльності, перегляду й удосконалення системи стимулів”³⁷. Останнє передбачає два основних блоки:

наявність узгоджених організаційно-правових структур з реалізації законодавства у сфері екологічної безпеки;
організаційно-функціональне забезпечення екологічної безпеки на стадії відтворення екологічного ризику та ліквідації наслідків його прояву.

Погоджуючись з таким підходом, вже згадуваний вітчизняний дослідник Л. О. Бондар, зазначає, що “важливою складовою концепції екологічного менеджменту є взаємодія екологічного менеджменту і державного управління у царині екології. Екологічний менеджмент розвиватиметься відповідно до своїх «точкових» і практично оптимізованих нормативних актів, але немає жодного сумніву, що від державного контролю і нагляду у царині екології, від державного регулювання забезпечення екологічної безпеки відмовлятися не можна”³⁸. Інші вітчизняні науковці (Аніщенко В. О. та Кайстренко Т. Л.)

³⁶ Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. – М.: Издательский Дом «Городец», 2008. – С.

³⁷ Кучкова Н. В. Екологічний менеджмент у стратегії розвитку України: теоретичний аспект / Екологічний менеджмент: 36. наук. пр. / За ред. В. А. Гайченка. - К.: МАУП, 2006. – С. 61.

³⁸ Бондар Л. О. Правове регулювання екологічного менеджменту в Україні// Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – № 1.- 2003. – С. 81.

певним чином продовжуючи логіку Л. О. Бондаря, звертають увагу на те, що “державне управління здійснюється і на загальнонаціональному, і на регіональному, і на локальному, і на об’єктному рівні. Діяльність державних органів, спеціально створених для управління конкретними об’єктами чи комплексами на локальному і об’єктному рівнях теж є екологічним менеджментом, тому на діяльність таких органів доцільно поширити точкову і практично орієнтовану засади побудови системи правового регулювання. Що ж стосується діяльності державних органів, що управляють не конкретним об’єктом чи комплексом, а здійснюють управління за функціональною чи територіальною ознакою, то така діяльність потребує особливого підходу до її правового регулювання”³⁹.

Натомість, найбільш повним, на нашу думку, в науці екологічного права є визначення екологічного менеджменту (управління), що було запропоноване Андрейцевим В. І., відповідно до якого, екологічне управління – це урегульовані правовими нормами суспільні відносини, в яких реалізується діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадян та їх об’єднань, що спрямовані на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки юридичними і фізичними особами, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень та захист екологічних прав громадян⁴⁰.

Таким чином, враховуючи хоча й нечисельні, проте ґрунтовні дослідження у сфері екологічного управління, поняття екологічний менеджменту можна розглядати у широкому значенні та у вузькому.

У широкому значенні екологічний менеджмент – це сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають між суб’єктом господарської діяльності та органами державної влади, місцевого

³⁹ Аніщенко В. О., Кайстренко Т. Л. До питання про шляхи впровадження екологічного менеджменту в Україні // 36. наук. пр. міжнар. наук.-практ. конф. "Політ-2003". — К.: Вид-во НАУ, 2003. - С. 583-588.

⁴⁰ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: навч. посібник для юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – С. 135.

самоврядування, юридичними, фізичними особами та їх об'єднаннями та спрямовані на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень.

Серед основних юридичних ознак екологічного менеджменту можна виділити: 1) це система правових норм, що регулюють суспільні відносини між суб'єктом господарської діяльності та іншими учасниками управління, визначають його мету, функції та завдання, 2) екологічний менеджмент це екологічне управління найнижчого, тобто об'єктного рівня, 3) екологічний менеджмент, за своєю природою, є різновидом соціального управління, 4) в основу екологічного менеджменту покладено цілеспрямовану діяльність суб'єкта господарської діяльності, 5) така діяльність направлена на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорону навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень, 6) екологічний менеджмент поєднує в собі керівництво людьми та прийняття відповідних рішень.

У вузькому значенні, екологічний менеджмент розглядаються як своєрідна система екологічного управління. Щоб з'ясувати, що таке екологічний менеджмент у вузькому розумінні, слід спочатку виокремити його основні ознаки. Закон України "Про підтвердження відповідності"⁴¹ від 17 травня 2001 року у статті 1 оперує такими поняттями, як: система якості, система управління якістю, система екологічного управління. Усі ці три поняття у своїй сукупності визначають природу екологічного менеджменту. Проаналізувавши їх, можна визначити такі основні юридичні ознаки екологічного менеджменту: 1) це організаційна структура, тобто сукупність взаємопов'язаних та взаємодіючих органів управління, 2) це правова структура – діяльність суб'єкта

⁴¹ Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст. 169.

господарювання безпосередньо врегульована нормами права, внутрішніми розпорядчими документами, стандартами підприємства, тощо, 3) це матеріальна структура – сукупність відповідних ресурсів: матеріально-технічних та інформаційних 4) це сукупність методів, механізмів та процедур організації діяльності суб'єкта господарської діяльності та реалізації ним функцій управління, 5) об'єктом виступає не окремий індивід або колектив, а конкретний суб'єкт господарської діяльності, 6) мета впровадження екологічного менеджменту суб'єктом господарської діяльності – сприяти забезпеченню ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, дотриманню екологічного законодавства, попередженню екологічних правопорушень.

Таким чином, екологічний менеджмент у вузькому розумінні – це сукупність організаційно-правової та матеріальної структури у складі суб'єкта господарювання, а також сукупність методів, механізмів та процедур реалізації ним функцій екологічного управління з метою забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень та реалізації державної екологічної політики у цій сфері.

***НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО
ЕКОЛОГІЧНУ БЕЗПЕКУ В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ
ЗОБОВ'ЯЗАНЬ***

Шомпол О.А.,
асистент кафедри екологічного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Розглядаючи питання подальшого розвитку екологічного права, зокрема в частині правового забезпечення екологічної безпеки, важливим, на наш погляд є реалізація Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань в екологічній сфері.

1. Україна як суверенна та незалежна держава приймає активну участь у міжнародно-правовому співробітництві в сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпеченні екологічної безпеки. Серед форм міжнародно-правового співробітництва виокремлюють: участь держав у діяльності міжнародних організацій та участь держав у міжнародних договорах.

2. Сучасна система міжнародних еколого-правових норм, що сформувалась на міжнародному рівні є досить багатограним явищем, що постійно розвивається та якому притаманна низка специфічних ознак. Серед таких ознак можемо зазначити наступні: по-перше, особливістю міжнародних еколого-правових норм є те, що вони базуються на законах природи; по-друге, формування цих норм обумовлене взаємодією екологічних, економічних, соціальних та політичних вимог і чинників; по-третє, ці норми мають комплексний характер, який обумовлений комплексним характером самих відносин, що складаються між суб'єктами міжнародного права в сфері охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки; четверте, цим нормам притаманна антропоцентрична спрямованість, вони спрямовані на забезпечення і захист права людини на сприятливе навколишнє середовище, яке закріплене в Декларації принципів з навколишнього середовища та розвитку, прийнятої в Ріо-де-Жанейро, в 1992 році; п'яте, останнім часом, спостерігається процес надання цим нормам глобального характеру. Ця тенденція обумовлена глобальним характером екологічних проблем (як, наприклад, зміна клімату), але і значним збільшенням різного роду загроз; шосте, спостерігається процес екологізації різних сфер міжнародно-правового регулювання; сьоме, данні норми враховують рівень

науково-технічного розвитку, враховують нові наукові надбання, та визначають умови міждержавного співробітництва в сфері екологічно-безпечних технологій, досліджень, тощо; восьме, всі міжнародно-правові екологічні норми можна поділити на норми, так званого “твердого” права (обов’язкового права), та норми “м’якого” права, що носять рекомендаційний характер; дев’яте, специфічною ознакою міжнародних еколого-правових норм можна відмітити тенденцію поєднання регулювання на міжнародному рівні публічного та приватного екологічного інтересу. Традиційно, міжнародне екологічне право розглядається в межах міжнародного публічного права, але, останнім часом, з’являються норми (особливо в сфері регулювання здійснення екологічно небезпечної діяльності), які встановлюють вимоги до діяльності, що здійснюється суб’єктами національного права. Дані норми прямо не впливають на відносини, які виникають між суб’єктами національного права, але після ратифікації державою цієї міжнародної угоди зазначені норми стають частиною національного законодавства, і відповідно регулюють відносини між суб’єктами національного права, зокрема, щодо забезпечення екологічної безпеки.

3. Стан розвитку міжнародно-правового регулювання в сфері забезпечення екологічної безпеки безпосередньо впливає на формування та розвиток національного законодавства в цій сфері. Такий вплив обумовлений позицією держави щодо дії на її території норм міжнародного права. В Україні, відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згоду на обов’язковість яких висловила Верховна Рада України стають частиною національного законодавства України. Проте, норми міжнародних договорів, що ратифіковані потребують подальшої імплементації на національному рівні, складовою якої є вдосконалення національного законодавства. Справедливим буде зазначити і про те, що стан розвитку національного законодавства України в сфері забезпечення екологічної безпеки також впливає і на міжнародно-правове регулювання у цій сфері. Цей взаємний вплив обумовлений тим, що

держави, узгоджуючи свої правові позиції при формулюванні міжнародних норм, спираються також і на стан національного законодавства у означеній сфері.

4. Сьогодні Україна взяла на себе цілу низку міжнародно-правових зобов'язань у сфері забезпечення екологічної безпеки, що опосередковуються у нормах міжнародних екологічних угод, ратифікованих Верховною Радою України. За своїм змістом діяльності, яку держави мають здійснювати на національному рівні для забезпечення їх виконання, на нашу думку, такі зобов'язання можна згрупувати наступним чином: міжнародно-правові зобов'язання щодо забезпечення суб'єктивного права громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище; зобов'язання щодо реалізації інституційно-правових гарантій забезпечення екологічної безпеки; зобов'язання щодо реалізації функціонально-процедурних гарантій забезпечення екологічної безпеки.

Спираючись на вищевикладене, серед напрямів подальшого вдосконалення законодавства України про екологічну безпеку у контексті міжнародно-правових зобов'язань, на нашу думку, доцільно виокремити наступні: 1) вдосконалення законодавства України про екологічну безпеку у контексті забезпечення суб'єктивного права громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище; 2) вдосконалення законодавства України про екологічну безпеку в контексті інституційно-правових гарантій забезпечення екологічної безпеки; 3) вдосконалення законодавства України про екологічну безпеку в контексті функціонально-процедурних гарантій забезпечення екологічної безпеки.

ПРЕДМЕТ ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА

Яремак З.В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри судочинства
Прикарпатського національного університету

Термін «природоресурсне законодавство» є загальноприйнятим у вітчизняній юридичній науці. Стосовно ж самостійності галузі природоресурсного права, то це питання і досі залишається дискусійним.

Традиційно самостійність галузі права визначається наявністю власного предмета та методу правового регулювання. Під предметом тієї чи іншої галузі права прийнято розуміти сукупність якісно однорідних відносин певної сфери суспільного життя, врегульованих правовими нормами¹. Більше того, предмет самостійної галузі права повинен бути не просто сукупністю суспільних відносин, а мати в основі «системоутворюючий фактор, який пов'язує в єдине ціле численні суспільні відносини, які виникають в процесі людської діяльності»². Для відносин, що складають предмет природоресурсного права, таким фактором є вилучення природного ресурсу з навколишнього середовища, що супроводжується порушенням багаторівневої взаємодії ресурсу та середовища³.

Проблемним у визначенні предмету природоресурсного права є те, що суспільні відносини щодо використання природних ресурсів розглядають як складову частину екологічних відносин⁴. Тому вважається, що природоресурсне право «тільки умовно можна розглядати як існуюче окремо від права охорони навколишнього природного середовища (екологічного права). Адже раціональне природокористування неможливе без екологоохоронних заходів, і навпаки»⁵.

Дійсно, з аналізу нормативно-правових актів видно, що більшість законодавчих актів, які регулюють відносини природокористування, містять

¹ Загальна теорія держави і права / за ред. Академіка АПрН України, д.ю.н., проф. В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – С. 170 – 171.

² Калинин И.Б. Особенности системы природоресурсного права / Правовые проблемы укрепления российской государственности. Ч. 5 / Под ред. В. Ф. Воловича. Томск : Изд-во Томского ун-та, 2000. – С. 198.

³ Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск, 2000. – С. 10.

⁴ Боголюбов С.А. Экологическое право. Учебник для вузов. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – 448 с.

⁵ Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.

норми не тільки природоресурсного права, але і норми, присвячені охороні відповідного природного ресурсу та довкілля в цілому. Так, ст. 2 Лісового кодексу України визначає лісові відносини як суспільні відносини, які стосуються володіння, користування та розпоряджання лісами і спрямовуються на забезпечення охорони, відтворення та стале використання лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства⁶. Закон України «Про тваринний світ» регулює відносини у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, об'єкти якого перебувають у стані природної волі, у напіввільних умовах чи в неволі, на суші, у воді, ґрунті та повітрі, постійно чи тимчасово населяють територію України або належать до природних багатств її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони⁷. Закон України «Про рослинний світ» регламентує суспільні відносини у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу⁸ тощо.

Це свідчить про те, що будь-яке використання природного ресурсу не може йти врозріз з принципами охорони навколишнього природного середовища.

З іншого боку, суспільні відносини в галузі природокористування та відносини в галузі охорони навколишнього природного середовища за суттю та завданнями, які ними вирішуються, мають на меті різні види діяльності. Так, в основі діяльності в галузі охорони навколишнього природного середовища лежать суспільні відносини, спрямовані на збереження природних об'єктів та навколишнього середовища в цілому, в той час як використання природних ресурсів передбачає пошук, розвідку і вилучення їх корисних властивостей. Як зазначає російський науковець І.Б. Калінін, «цілі будь-якої діяльності, спрямованої на вилучення природних ресурсів, знаходяться в прямому і

⁶ Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17 від 26.04.94.

⁷ Про тваринний світ: Закон України від 13.12.2001р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.

⁸ Про рослинний світ: Закон України від 14.02.1999р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22-23 від 11.06.99. – Ст. 198.

непримиренному протиріччі з цілями охорони природи»⁹.

Природоресурсові відносини мають свої особливості за правосуб'єктною, правооб'єктною та правозмістовною структурою¹⁰. Коло законодавчо закріплених природноресурсових відносин становлять відносини щодо набуття природних об'єктів у власність та надання їх у користування, в тому числі на засадах оренди, здійснення загального та спеціального природокористування, вилучення природних об'єктів з користування або обмеження чи заборона використання їх окремих ресурсів і т.д.

Беручи до уваги загальнотеоретичні аспекти поняття предмету правового регулювання, предмет природоресурсного права доцільно визначити як систему суспільних відносин, пов'язаних з раціональним та безпечним природокористуванням, що виникають в процесі пошуку, розвідки, оцінки і вилучення природних ресурсів з навколишнього середовища.

⁹ Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск, 2000. – С. 28 – 29.

¹⁰ Природноресурсове право України : [Навч. посіб.] / [за ред. І. І. Каракаша]. – К. : Істина, 2005. – С 12.

Розділ II РОЗВИТОК НАУКИ АГРАРНОГО ПРАВА

АГРАРНО-ПРАВОВА НАУКА: СТРУКТУРНІ ЗВ'ЯЗКИ З ІНШИМИ ГАЛУЗЯМИ НАУКОВОГО ЗНАННЯ

Багай Н.О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
Прикарпатський національний
університет імені Василя Стефаника,
м. Івано-Франківськ

Наука аграрного права України є галузевою юридичною наукою, що охоплює систему ідей, теорій і концепцій про закономірності виникнення, функціонування та розвитку аграрно-правових явищ та інститутів. Як зазначає М.І.Козир, «будь-яка галузева правова наука є певною сукупністю знань про правове регулювання певних видів однорідних суспільних відносин чи органічного комплексу таких відносин; про закономірності й особливості цього регулювання; про правовідносини, що виникають при цьому, і складаються на основі застосування правових норм та правових інститутів тощо»¹.

Предметом дослідження науки аграрного права України є аграрні відносини, аграрне право як галузь права, його система, предмет та методи правового регулювання, аграрно-правові норми та правові інститути, аграрне законодавство як система, практика його застосування та окремі нормативно-правові акти, що регулюють аграрні відносини.

Розвиток української аграрно-правової науки, поряд із загальними закономірностями та ознаками, що притаманні процесу формування та поступу будь-якої галузевої юридичної науки, характеризується й певними особливостями. Зокрема, системний зміст науки аграрного права України формувався під впливом інших галузей наукового знання.

Наука аграрного права генетично пов'язана з науками цивільного,

¹ Козырь М.И. Аграрное право России: проблемы становления и развития / М.И.Козырь. – М.: Право и государство, 2003. – С.173.

земельного та трудового права, іншими галузевими юридичними науками. Науковим підґрунтям для розробки теорії аграрного законодавства і відповідної галузі права, окремих аграрно-правових інститутів слугували наукові дослідження у сфері земельного, цивільного, колгоспного, трудового права. Таке співвідношення між окремими галузями юридичного знання певним чином віддзеркалює генетичні та інші зв'язки між відповідними галузями права, що є основним предметом дослідження правової науки.

Слід також зазначити, що формування основних наукових комплексних підходів до правового регулювання суспільних відносин у сфері сільськогосподарського виробництва відбувалося на зіткненні декількох галузей наукового правового знання. Тому первинні розробки аграрно-правових проблем переважно здійснювалися як міжгалузеві дослідження (хоча не виключався й аналіз вузькоспеціалізованих теоретичних питань).

Очевидно, що міжгалузеві дослідження у сфері юриспруденції існуватимуть завжди, проте не завжди вони матимуть наслідком формування нових комплексних галузей знань. Адже нова галузь правової науки може виникнути лише тоді, коли визрівають і певні об'єктивні передумови та відбувається процес інтеграції в межах якоїсь групи суспільних відносин. В другій половині минулого століття така інтеграція відбувалася на основі єдності специфіки сільськогосподарського виробничого процесу в аграрному секторі економіки.

Слід відзначити, що в сучасний період посилилась тенденція розвитку системи комплексних галузей законодавства і права. Це викликано ускладненням суспільного життя, посиленням міжгалузевих зв'язків, виникненням потреби в інтеграції диференційованих суспільних відносин. На засадах комплексного характеру побудовано і більшість кодифікованих актів національного законодавства. Тому й подальший розвиток юридичної науки буде відображати існуючі зв'язки між відповідними галузями права.

Теоретичною основою аграрно-правової науки, як і інших галузевих наук,

є загальнотеоретична юридична наука. Водночас, необхідно звернути увагу й на те, що кожна галузева наука теж має власну, властиву саме їй загальну предметну частину, без чого вона не може мати галузевої самостійності. Ця галузева загальнотеоретична основа кожної науки повинна вивчатись фундаментальною загальнотеоретичною наукою, враховуватися нею в процесі виявлення нових тенденцій наукового розвитку суспільства. При цьому галузева загальнотеоретична наука є більш динамічною категорією, аніж фундаментальна загальна теорія права, адже вона ґрунтується на бурхливому розвитку законодавства, що особливо відчутно в сучасний період сучасних соціальних перетворень.

Крім того, наука аграрного права характеризується особливим структурним зв'язком з природничими науками (науками «про живу природу»). Така ознака вирізняє з-поміж інших галузевих юридичних наук також науки земельного та екологічного права. Ці структурні зв'язки зумовлені особливостями відповідних галузей права та специфікою об'єктів певної групи суспільних відносин. Адже, як справедливо зазначають науковці, «головною особливістю виробничих аграрних відносин є те, що вони базуються на певних природних об'єктах, які розвиваються за своїми законами».²

Необхідно погодитися з В.Селівановим, що нині необхідне розроблення сучасної вітчизняної парадигми, адекватної сучасним запитам вітчизняного правознавства та юридичної практики і, головне, об'єктивним закономірностям правового суспільного прогресу України. Мова йде, як вказує вчений, насамперед, про зміну центральної мети юридичної науки – від захисту інтересів держави до захисту інтересів людини³. В силу цього можна прогнозувати в майбутньому посилення структурних зв'язків між правом та іншими суспільними науками, зокрема, соціологією, психологією тощо. Такий

² Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. – Т.4: Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права / [Шемшученко Ю.С., Погрібний О.О., Гетьман А.П. та ін.]; за ред. Ю.С.Шемшученка. – Х.: Право, 2008. - С.49.

³ Селіванов В. До проблеми розроблення концепції розвитку вітчизняної юридичної науки / В.Селіванов // Право України. – 2001. - №7. – С.11-18.

вектор є особливо актуальним і для подальшого розвитку аграрно-правової науки з огляду на потребу в особливому захисті селянина, як особи, що має незамінне соціальне призначення в суспільстві і потребує захисту з боку держави.

Отже, сучасний розвиток науки аграрного права України характеризується посиленням структурних міжгалузевих зв'язків в системі юридичних та інших суспільних наук і розширенням змісту аграрно-правових наукових досліджень. Важливою в сучасний період є об'єктивна потреба взаємозбагачення науки аграрного, земельного, екологічного права і природничих наук.

КРИТЕРІЇ САМОСТІЙНОСТІ АГРАРНОГО ПРАВА

Ващишин М.Я.,

Кандидат юридичних наук, доцент
кафедри трудового, аграрного та екологічного права
Львівський національний університет
імені Івана Франка,
м. Львів

Від моменту зародження аграрного (сільськогосподарського) права і впродовж усіх етапів його розвитку питання самостійності цього системного утворення не втрачало своєї актуальності. Сьогодні ж, коли окремі науковці-представники суміжних галузей права (цивільного, господарського, адміністративного, земельного) намагаються розширити сфери власного галузевого впливу за рахунок предмету аграрного права, необхідно чітко визначити критерії, що засвідчують автономність аграрного права як галузі права.

Проф. А.Г. Бобкова переконана, що однією з причин кризового стану науки аграрного права є її консерватизм і відстоювання комплексності аграрного права як його фундаментальної ознаки. Вчена закликає кардинально

змінити напрямок аграрно-правових досліджень, взявши за основу розробку проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки нашої держави.

Визначальним критерієм самостійності кожної галузі права є відокремлений предмет правового регулювання, тобто та сфера суспільних відносин, котра найповніше регулюється нормами однієї галузі права. У сучасній системі права України немає жодної галузі права, у сферу дії якої певною мірою не проникали би норми інших галузей. Тому, напевне, варто відмовитися від комплексності аграрного права, яка робить цю галузь «меншовартісною», чи взагалі, як вважають наші опоненти, заперечує її самостійне існування через запозичення норм інших галузей права, необхідних для регулювання низки аграрних відносин.

Насправді, такі «норми з подвійною пропискою» відіграють не домінуючу роль, а застосовуються в субсидіарному порядку. На відміну від 70-80-х років минулого століття, коли переважали норми земельного, адміністративного, цивільного і трудового права при регламентації відносин у аграрній сфері, вже з початку 90-х років розпочалося і активно триває формування власної аграрно-правової джерельної бази, нормативно-правові акти якої не належать до жодної зі згадуваних галузей.

Предметом аграрного права є аграрні і тісно пов'язані з ними відносини. До аграрних варто віднести відносини з виробництва сільськогосподарської продукції і забезпечення продовольчої безпеки держави, а тісно пов'язаними з ними є відносини обслуговування аграрного виробництва і розвитку соціальної сфери села. Важливість другої складової предмету аграрного права важко переоцінити, адже від налагодженого механізму страхування, кредитування, агросервісного, агрохімічного та меліоративного обслуговування сільськогосподарських товаровиробників; сертифікації, зберігання, транспортування та збуту сільськогосподарської продукції безпосередньо залежить успіх і ефективність аграрного сектора економіки. Водночас, норми цивільного та господарського права не враховують специфіки цієї сфери

правового регулювання, яка полягає у потребі державної підтримки аграріїв у кожному із зазначених напрямків.

Досі декларативними залишаються ті норми аграрного права, які адресовані громадянам, котрі працюють у аграрних галузях виробництва (тваринництві і рослинництві) та проживають у сільській місцевості. Правове забезпечення соціального розвитку села залишається найслабшим напрямом аграрно-правового впливу, незважаючи на сформовану нормативно-правову основу для регулювання відносин у цій сфері (закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», указ Президента України «Про основні засади розвитку соціальної сфери села» тощо).

Чи здатні норми цивільного, трудового, адміністративного, господарського, екологічного чи інших галузей права змінити і виправити цю ситуацію? Відповідь очевидна: ні! Це під силу лише нормам аграрного права, однак їх ігнорують на всіх рівнях державної драбини, посилаючись на відсутність бюджетних коштів.

Останнім часом гостро дискутується проблема ринку земель, зокрема земель сільськогосподарського призначення. Насправді проблема не в тім, що в селянина куплять 2-3 гектари землі розпайованого колгоспу. Необхідно, натомість, створити сприятливі умови для того, щоби селянин не був зацікавлений її продавати, а обробляв і поступово збільшував її площу. І найголовніше завдання – відродити селянські династії, щоби сини фермера не вчилися на банківських, медичних чи юридичних факультетах, а здобували сільськогосподарську освіту і впроваджували передові аграрні технології в рослинництві і тваринництві.

Традиційно в науці аграрного права вважається, що при регулюванні аграрних відносин використовуються методи, властиві іншим галузям права: імперативний та диспозитивний; дозволу, заборони та припису; синтетичний (комплексний), який складається з комбінації декількох окремих методів

правового регулювання. Мені ж імponує думка проф. Г.В.Чубукова, який переконаний, що існує окремий аграрно-правовий метод, застосування якого дозволяє враховувати специфіку сільськогосподарського виробництва: значну залежність від природно-кліматичних факторів, яка не характерна іншим видам господарської діяльності людини.

Особливості цього аграрно-правового методу вже знайшли своє відображення у аграрному законодавстві про страхування, банкрутство сільськогосподарських товаровиробників, ціноутворення на сільськогосподарську продукцію тощо. Прояви цього методу простежуються у законодавчому визначенні сільськогосподарського виробництва, юридичними ознаками якого є сезонність і біологічні процеси вирощування сільськогосподарської продукції. Тим самим, наявність самостійного методу правового регулювання є переконливим свідченням самостійності аграрного права як галузі права.

Аграрне право як галузь права опирається на міцну основу – аграрне законодавство. Окрім загальних дуалістичних джерел при регулюванні аграрних відносин застосовуються спеціалізовані - моністичні аграрно-правові джерела, котрі ієрархічно побудовані та інституційно розгалужені. Однак гострою залишається проблема кодифікації аграрного законодавства. Проведення саме цього виду систематизації аграрного законодавства дозволить значно підвищити ефективність правового регулювання аграрних відносин і «підніме авторитет» аграрного права.

Окремі матеріальні галузі права (трудова, кримінальна, кримінально-виконавча, сімейна, адміністративна) та усі процесуальні галузі права мають чітко визначений суб'єктний склад учасників відповідних галузевих правовідносин. Норми ж аграрного права адресовані, насамперед, двом групам суб'єктів: сільськогосподарським товаровиробникам (у аграрній виробничій сфері) і селянам (у сфері соціального розвитку села). Обидві групи учасників аграрних правовідносин наділені спеціальною, а не загальною

правосуб'єктністю. До кола спеціальних суб'єктів аграрного права належать, зокрема, фермерські господарства, сільськогосподарські кооперативи, особисті селянські господарства, оптові ринки сільськогосподарської продукції тощо.

Проф. П.Д. Пилипенко вважає, що систему права потрібно поділяти на галузі, беручи до уваги також принципи права і зацікавленість законодавця у виокремленні самостійної галузі права. Аграрному праву притаманні (окрім загально-правових і міжгалузевих) галузеві принципи, які чинять регулятивний вплив на суспільні відносини у аграрній сфері. Серед них варто виокремити принципи державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників; пріоритетності розвитку соціальної сфери села; гарантування продовольчої безпеки держави, які найбільшою мірою відображають завдання аграрного права. До інституційних принципів аграрного права належать, зокрема, принципи родинно-сімейного ведення фермерського й особистого селянського господарств і принцип неприбутковості обслуговуючого сільськогосподарського кооперативу, які не враховані нормами господарського і цивільного права.

Зацікавленість законодавця у виокремленні самостійної галузі права проявляється, насамперед, у нормопроектванні у відповідній сфері. Система джерел аграрного права постійно зростає й оновлюється. Сформовано нормативну основу уніфікованого правового забезпечення державної підтримки сільського господарства України, диференційованого правового регулювання окремих сегментів сільськогосподарського виробництва та врахування відмінностей у правовому статусі окремих сільськогосподарських товаровиробників, що є відображенням функціонування законодавчої гілки влади. Варто також відзначити самостійний напрям державної політики – аграрну політику. Однак, на жаль, на відміну від країн Європейського Союзу, в Україні відсутня координація дій виконавчої влади зі стратегічними напрямками аграрної політики, окресленими вітчизняним законодавцем.

Використовуючи запропонований В.В.Жернаковим критерій функціонального призначення галузі права, можна вважати, що основна цінність аграрного права як самостійної галузі права полягає в регулюванні суспільних аграрних відносин з метою забезпечення продовольчої безпеки держави. Адже саме завдяки інструментарію аграрно-правового регулювання в Україні може зупинитися занепад аграрного сектора економіки і колишня «житниця» Європи поверне, нарешті, втрачені позиції.

Підсумовуючи проведені дослідження вважаю, що усі вищезазначені критерії самостійності аграрного права є взаємозалежними і взаємодоповнюючими, а у своїй сукупності свідчать про відокремленість аграрного права як системного галузевого утворення.

ОСОБЛИВОСТІ ФАКТОРІВ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ФОРМУВАННЯ ДЖЕРЕЛ АГРАРНОГО ПРАВА

Древаль В.Ю.,
стажист-дослідник кафедри аграрного та земельного права
Національного університету
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Термін «джерело» є багатозначним і, відповідно до напрацювань представників науки загальної теорії права, може трактуватися принаймні в двох основних значеннях: 1) як певні факти, що визнаються в цій системі права як правотворчі факти (з формальною основою у вигляді позитивних джерел права); 2) як соціально-політичні чинники, що формують зміст норм права цієї системи (які, згідно з сучасним тлумаченням, концентруються у концепті «природно-правових джерел права») (Н.М. Пархоменко, П.М. Рабінович, Ю.С. Шемшученко).

Починаючи з радянської доби і до недавніх часів пануючою була тенденція розглядати джерела права винятково в юридичному чи формально-юридичному аспекті (підходи філософського та юридичного позитивізму). Згідно з принципами юридичного позитивізму домінуючою є тенденція до

простого описування, систематизації норм права без аналізу глибинних причин їхнього виникнення тощо. За радянської доби існувала думка щодо жорсткого детермінування правом певних суспільних інтересів (як правило, класових) (З. С. Беляєва, Г. Ю. Бистров, М. Я. Ващишин). Проте поступово формуються інші погляди, згідно з якими право розглядається не як система формальних чи формалізованих норм, а як життєвий порядок, як система фактичних чи матеріальних правовідносин (з позицій природного права) (В. М. Єрмоленко, М. Н. Веденін).

Виходячи з вищенаведеного, такі тенденції доцільно розглядати за критеріями вузького та широкого підходів до розуміння джерел права. До широкого підходу слід насамперед віднести те, що природне право є невіддільним від форм буття людини, воно органічно поєднане з суспільними відносинами і є ефективним засобом регулювання відносин між людьми, координації їхньої діяльності та задоволення потреб та інтересів.

Зазначені підходи реалізуються і в ході з'ясування джерел аграрного права. З позицій юридичного позитивізму дослідницька увага зосереджується на законі як нормативно-правовому акті, в якому зосереджуються конкретні приписи регулювання аграрно-правових відносин. З позицій природно-правового підходу, як уже зазначалося вище, акценти переносяться на причинно-наслідкові зв'язки, тобто фактори, що впливають на формування та розвиток нормативно-правових актів з відповідною сферою регулювання.

У цьому сенсі якраз і набуває важливого значення проблема факторів, що впливають на опрацювання та прийняття нормативно-правових актів з відповідною сферою правового регулювання. Адже власне й сам факт розроблення та прийняття такого акту є свідченням того, що певна аграрно-правова проблематика потребує якраз такого рівня правового осмислення та регулювання. Водночас слід зважити на те, що прийняття такого акту є лише першим кроком у справі вирішення завдань правового регулювання конкретної частки суспільних відносин. Наступним важливим кроком має вважатися

реалізація норм права, що містяться у конкретних нормативно-правових актах. Реалізацією норм права є процесом правової діяльності відповідно до приписів правової норми. У питанні реалізації приписів нормативно-правових актів з питань аграрно-правових відносин виявляється їхня відповідність інтересам та потребам суспільства. У такий спосіб виявляються й суспільна значущість нормативно-правових актів такого рівня, зокрема, їхні позитивні якості та недоліки. Під позитивними якостями, зокрема, слід розуміти загальну ефективність правових норм, утворення надійного фундаменту для повноцінного розвитку аграрно-правових відносин. Під негативними якостями слід розуміти загальну неефективність правових норм, які не надають достатньої міри правових засад для врегулювання відповідної сфери відносин. До них слід додати і колізію правових норм, а також невідповідність чинних нормативно-правових актів рівню та значущості конкретної частки суспільних відносин. А відтак і фактори, що впливають на опрацювання та прийняття конкретних нормативно-правових актів, після їхнього прийняття та реалізації знову переміщуються до висхідної стадії.

Наведені аргументи дозволяють вирішити і проблему предметного поля джерел аграрного права. Деякі дослідники, зокрема вже згадувані нами З. С. Беляєва та Г. Ю. Бистров, відносять до джерел права лише ті акти, які включають певні правові норми (тобто, нормативно-правові акти). Проте, саме аналіз джерел аграрного права за критерієм природно-правового підходу і дозволяє з'ясувати фактори впливу на відповідну сферу правових відносин.

Отже, вивчення факторів, що впливають на формування джерел права має велике практичне значення для всіх галузей права, у тому числі, й для аграрного права. Будь-які джерела аграрного права відображають відповідний стан соціально-економічного розвитку країни та зрілості суспільних відносин. Відтак і аграрно-правове законодавство, що виражається у певній формальній «оболонці», скероване на врегулювання суспільно значущих відносин в

аграрній сфері. Лише на основі гармонійної єдності різнобічних джерел права і можливе формування ефективної правової системи.

МІСЦЕ І РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНИХ НОРМ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ АГРАРНОГО ПРАВА

Єрмоленко В.М.,
доктор юридичних наук, професор,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України,
м. Київ

Через комплексний характер аграрні нормативно-правові акти об'єднують норми різногалузевої належності, базисом яких виступають норми і акти конституційного законодавства. Розглядаючи місце і роль конституційних норм у ієрархічній структурі системи аграрних нормативно-правових актів не можна відкинути нормативістське бачення пірамідальної (ступеневої) будови внутрідержавного права, коли утворення кожної норми водночас є застосуванням норми вищої сходинки, чим забезпечується обов'язковість правових норм та їх підпорядкованість за юридичною силою¹. Тобто жодна норма права як і нормативно-правовий акт не існують автономно, оскільки всі вони перебувають у тісній взаємодії один з одним і з нормами та актами вищого рівня, серед яких найвищу ієрархічну позицію займають саме конституційні норми, а норми іншої галузевої належності, базуючись на них, лише підкреслюють галузеву специфіку правового регулювання.

Особливе місце Конституції України в системі джерел права зумовлюється декількома фундаментальними факторами: 1) характером регульованих нею суспільних відносин, які за своїм змістом є конституційними; 2) цілеспрямованим впливом на розвиток законодавства, всіх джерел права; 3) найвищою юридичною силою; 4) високим ступенем

¹ Кудлай Т.П. Нормативістська теорія права / Т.П. Кудлай, Т.І. Тарахонич // Юридична енциклопедія: В 6 т.: т. 4: Н–П / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2002. – С. 191.

нормативного узагальнення; 5) прямою дією норм². Це зумовлює необхідність врахування при дослідженні галузевої специфіки правового регулювання юридичної властивості Конституції України як бази поточного законодавства України, що полягає у її впливі на поточне законодавство, який здійснюється в таких основних напрямках: а) визначення змісту нормативно-правових актів – поточне законодавство розвивається в рамках, встановлених Конституцією; б) визначення видів нормативно-правових актів; в) визначення ієрархії нормативно-правових актів³.

При цьому не є виключенням і аграрно-правові дослідження. У сучасній науковій аграрно-правовій літературі відзначається ґрунтоутворюючий характер впливу Конституції України на формування і розвиток аграрного права. Так, у змісті Конституції України, як основного джерела (форми) аграрного права, професор А.М. Статівка виокремлює п'ять блоків конституційного регулювання аграрних відносин: 1) право власності та інші майнові права селян на землю й інше нерухоме майно; 2) правове регулювання праці в сільському господарстві; 3) права громадян у сфері аграрного підприємництва, правове становище аграрних товаровиробників; 4) закріплення системи органів державного регулювання сільським господарством і визначення їх компетенції; 5) соціальний захист селян і соціальний розвиток села⁴.

Погоджуючись з наведеними особливостями ролі Конституції України в регулюванні аграрних відносин, доцільно уточнити змістовний характер її впливу, який полягає у поєднанні регулюючої дії відповідних конституційних норм-принципів, норм-цілей та норм гарантій у єдиному механізмі конституційно-правового регулювання аграрних відносин.

² Васильченко О.П. Джерела конституційного права України (системно-функціональний аналіз: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2007. – С. 10.

³ Оніщенко О.В. Конституція України як основне джерело конституційного права України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2005. – С. 15.

⁴ Статівка А.М. Конституція України як основа формування і розвитку аграрного права // Сучасні проблеми аграрного і природоресурсного права: міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 30–31 жовтня 2009 р.) : зб. наук. пр. / за заг. ред. В.М. Єрмоленка та ін. – К. : ІРІДУМ, 2009. – С. 43–44.

Так, у ст. 1 Конституції України проголошено примат соціальної держави. Безумовно, це положення є однією з норм-цілей, які закріплюють правове підґрунтя соціального розвитку села, що знаходить своє подальше втілення і розвиток у відповідних нормах аграрного права. Відповідно закріплення у ст. 3 найвищою соціальною цінністю людини, її здоров'я і безпеки виступає нормою-метою, що накладає на сільськогосподарських товаровиробників конституційний обов'язок здійснювати свою виробничу діяльність з найменшою шкодою як для навколишнього природного середовища, так і для здоров'я населення країни. Останній фактор забезпечується, передусім, за рахунок виробництва якісної та безпечної сільськогосподарської продукції.

Прикладом норм-принципів є конституційне закріплення принципу «власність зобов'язує» (ст. 13). Це означає, що використання землі, інших природних ресурсів та майна сільськогосподарського призначення у сільському господарстві має бути раціональним і ефективним, а також не повинне здійснюватися на шкоду людині, суспільству та навколишньому середовищу (ст. 13, 41). Також відбулась відмова від принципу безмежності прав на природні ресурси, тобто правовий режим об'єктів природних ресурсів може містити певні обмеження, встановлені законом. Насамперед, це обмеження розміру природних ресурсів у приватній власності: 100 га земель сільськогосподарського призначення та 3 га водних об'єктів, заборона на відчуження земель сільськогосподарського призначення та ін.

Щодо конституційних норм-гарантій як основи аграрно-правових норм, то, насамперед, встановлено гарантії непорушності права власності на землі (ст. 14) та інше майно сільськогосподарського призначення аграрних товаровиробників (ст. 41). Створено норми-гарантії вільного вибору виду праці, одержання оплати праці, заборони примусової праці, захисту від незаконного звільнення (ст. 43), забезпечення права на відпочинок (ст. 45), а також права на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (ст. 44) тощо.

Таким чином, виступаючи основою всіх формальних джерел права, Конституція створює підґрунтя для їх виникнення, функціонування та розвитку. Разом з тим Конституція України, хоча й будучи Основним законом, за своїми сутністю, змістом і зовнішнім проявом є нормативно-правовим актом у формі закону, тобто має внутрішні й зовнішні ознаки закону.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ КООПЕРАТИВІВ В УКРАЇНІ ТА ДЕРЖАВАХ СНД

Костур О.Д.,
аспірант юридичного інституту
Прикарпатського національного
університету імені Василя Стефаника,
м. Івано-Франківськ

Після проголошення незалежності в Україні було проведено радикальні аграрні та земельні реформи. В їх результаті було створено нові економічні та правові умови для функціонування сільськогосподарських кооперативів як самостійної та ефективної форми аграрного господарювання, притаманної українському селянству.

Правове регулювання діяльності сільськогосподарських кооперативів в Україні здійснюється за допомогою низки нормативно-правових актів: Закону України «Про кооперацію» від 10 липня 2003 року¹, Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 17 липня 1997 року² та ін. Прийняття Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 17 липня 1997 року, як слушно зауважила Я.З.Гаєцька-Колотило, «сприяє відновленню справді демократичних засад організації і діяльності сільськогосподарських кооперативів в Україні, утвердженню їх як найбільш ефективної і адекватної

¹ Про кооперацію: Закон України [прийнятий 17 липня 1997 року, за станом на 11 листопада 2004 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1087-15>

² Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України [прийнятий 17 липня 1997 року, за станом на 18 грудня 2011 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1087-15>

умовам сільськогосподарського виробництва організаційно-правової форми кооперативного агропідприємства в Україні»³.

Правовий статус виробничих та споживчих кооперативів в Україні регулює також глава 10 Господарського кодексу України⁴, що визначає поняття, принципи діяльності, загальні умови створення кооперативів, права та обов'язки їх членів, особливості управління кооперативом тощо.

Практично всі країни СНД декларують необхідність розвитку сільськогосподарської кооперації. Однак спеціальні нормативно-правові акти, які б регулювали діяльність сільськогосподарських кооперативів, прийняті тільки в Україні, Росії, Казахстані та Узбекистані. В інших країнах СНД правове регулювання діяльності сільськогосподарських кооперативів здійснюється актами цивільного законодавства та законами про кооперацію.

Так, у Російській Федерації Закон «Про сільськогосподарську кооперацію» прийнятий 8 грудня 1995 року⁵. Даний нормативно-правовий акт регулює порядок формування кооперативів при реорганізації сільськогосподарських підприємств, питання виходу громадянина із членів кооперативу з метою створення селянського господарства та порядок надання йому земельної ділянки та ін. Характерною рисою даного Закону є те, що він «відновив традиції та штучно роз'єднані часові рамки в кооперативному русі Російської Федерації», як зауважує А.В.Ткач⁶. Правовий статус виробничих кооперативів у Російській Федерації регулюється ст.ст.107-112 Цивільного кодексу Російської

³ Гаєцька-Колотило Я. З. Організаційно-правові форми сільськогосподарської кооперації в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук. спец. 12.00.06 / Ярина Зіновіївна Гаєцька-Колотило; Національна академія наук України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2003. – 24с.

⁴ Господарський кодекс України [прийнятий 16 січня 2003 року, за станом на 5 липня 2012 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/436-15>

⁵ Про сільськогосподарську кооперацію: Федеральний Закон Російської Федерації [прийнятий 8 грудня 1995 року, за станом на 3 грудня 2008 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.duma.gov.ru/>

⁶ Ткач А.В. Сельскохозяйственная кооперация (курс лекций) / А.В.Ткач / Учебное пособие для студентов высших и средних кооперативных учебных заведений. – М.: Издательско-книготорговый центр «Маркетинг». – М. – УПК. – 2002. – 103 с.

Федерації⁷, споживчих кооперативів – ст.116 Цивільного кодексу Російської Федерації, Законом «Про споживчу кооперацію» від 19 червня 1992 року⁸.

У Республіці Казахстан 21 липня 1999 року прийнято Закон «Про сільську споживчу кооперацію у Республіці Казахстан»⁹, який визначає правове становище, порядок створення, реорганізації та ліквідації сільських споживчих кооперативів та їх асоціацій (спілок) тощо. Крім того, 8 квітня 2003 року було прийнято Закон Республіки Казахстан «Про сільський споживчий кооператив водокористувачів»¹⁰. У Республіці Казахстан діяльність сільськогосподарських кооперативів регулюється також такими Законами: «Про споживчий кооператив» від 8 травня 2001 року¹¹, «Про виробничий кооператив» від 5 жовтня 1995 року¹².

Діяльність сільськогосподарських кооперативів в Узбекистані регулюється Законом Республіки Узбекистан «Про сільськогосподарський кооператив (ширкат)» від 30 квітня 1998 року¹³, який визначає правові основи створення, діяльності, реорганізації та ліквідації сільськогосподарських кооперативів (ширкатів), регламентує їх права та обов'язки, взаємовідносини з іншими юридичними та фізичними особами тощо. Діяльність сільськогосподарських кооперативів також регулюється Законом Республіки Узбекистан від 14 червня 1991 року «Про кооперацію»¹⁴. За законодавством Узбекистану сільськогосподарський кооператив є самостійно господарюючим суб'єктом з правами юридичної особи, створений на пайових засадах і сімейному

⁷ Цивільний кодекс Російської Федерації [прийнятий 30 листопада 1994 року, за станом на 5 червня 2012 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.duma.gov.ru/>

⁸ Про споживчу кооперацію: Федеральний Закон Російської Федерації [прийнятий 19 червня 1992 року, за станом на року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.duma.gov.ru/>

⁹ Про сільську споживчу кооперацію у Республіці Казахстан: Закон Республіки Казахстан [прийнятий 21 липня 1999 року, за станом на 15 травня 2007 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parlam.kz/>

¹⁰ Про сільський споживчий кооператив водокористувачів: Закон Республіки Казахстан [прийнятий 8 квітня 2003 року, за станом на 24 березня 2011 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parlam.kz/>

¹¹ Про споживчий кооператив: Закон Республіки Казахстан [прийнятий 8 травня 2001 року, за станом на 27 квітня 2012 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parlam.kz/>

¹² Про виробничий кооператив: Закон Республіки Казахстан [прийнятий 5 жовтня 1995 року, за станом на 5 липня 2008 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parlam.kz/>

¹³ Про сільськогосподарський кооператив (ширкат): Закон Республіки Узбекистан [прийнятий 30 квітня 1998 року, за станом на 25 грудня 2009 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.gov.uz/>

¹⁴ Про кооперацію Закон Республіки Узбекистан [прийнятий 14 червня 1991 року, за станом на 29 липня 1998 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.gov.uz/>

(колективному) підряді, добровільному об'єднанні громадян для виробництва товарної сільськогосподарської продукції (ст.1 Закону Республіки Узбекистан «Про сільськогосподарський кооператив (ширкат)»). Правовий статус виробничого та споживчого кооперативу закріплює також Цивільний кодекс Республіки Узбекистан (ст. 69, 73 ЦК Республіки Узбекистан)¹⁵.

В інших країнах СНД діяльність сільськогосподарських кооперативів регулюється цивільним законодавством та законодавством про кооперацію. Так, правовий статус кооперативів у Республіці Вірменія визначається Цивільним кодексом¹⁶ та Законом «Про споживчу кооперацію» від 30 грудня 1993 року¹⁷. Цивільний кодекс Республіки Вірменія у ст.ст. 117-121 визначає основні положення про кооперативи, їх власність, управління кооперативом, порядок виходу із членів кооперативу та перехід паю, особливості реорганізації та ліквідації кооперативів.

У Киргизькій Республіці правові питання діяльності кооперативів визначаються Цивільним кодексом Киргизької Республіки¹⁸ (ст.152) та Законом «Про кооперативи» від 11 червня 2004 року¹⁹. Ст.5 вказаного Закону визначає особливості створення сільськогосподарських кооперативів. Загалом, сільськогосподарські кооперативи у Киргизькій Республіці розвивались двома шляхами. В першому напрямку сільськогосподарські кооперативи були організовані на базі колишніх колгоспів і державних господарств для виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції на ринку. У другому напрямку сільськогосподарські кооперативи були організовані для переробки, зберігання та реалізації виробленої продукції²⁰. Варто зауважити, що кооперативна діяльність у сільському господарстві Киргизької Республіки

¹⁵ Цивільний кодекс Республіки Узбекистан [прийнятий 21 грудня 1995 року, за станом на 20 квітня 2012 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.gov.uz/>

¹⁶ Цивільний кодекс Республіки Вірменія [прийнятий 17 червня 1998 року, за станом на 13 жовтня 2009 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.am>

¹⁷ Про споживчу кооперацію: Закон Республіки Вірменія [прийнятий 30 грудня 1993 року, за станом на 30 грудня 1993 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.am>

¹⁸ Цивільний кодекс Киргизької Республіки [прийнятий 8 травня 1996 року, за станом на 10 червня 2011 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kenesh.kg/ru/>

¹⁹ Про кооперативи: Закон Киргизької Республіки [прийнятий 11 червня 2004 року, за станом на 19 жовтня 2009 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kenesh.kg/ru/>

²⁰ Сельскохозяйственные кооперативы в Киргизской Республике. Выпуск 4. – Ташкент. – 2007. – 36 с.

займає важливу роль у економіці держави, про що свідчить прийняття Державної програми розвитку сільськогосподарського кооперативного руху у Киргизькій Республіці, яку затверджено Постановою Уряду Киргизької Республіки від 24 грудня 2002 року²¹. Крім Програми, тією ж Постановою було затверджено План дій по розвитку сільськогосподарського кооперативного руху у Киргизькій республіці, яким, зокрема, передбачалась розробка і внесення в установленому порядку законопроекту «Про сільськогосподарські кооперативи», що, однак, досі не реалізовано на практиці.

У Республіці Таджикистан у сфері сільськогосподарського виробництва функціонують як виробничі, так і споживчі кооперативи. Виробничі кооперативи знайшли своє поширення у Таджикистані в кінці 80-х – поч. 90-х років минулого століття, однак на даний час вони залишаються привабливою формою саме для сільськогосподарського виробництва²². Правовий статус кооперативів у Республіці Таджикистан регулюється Цивільним кодексом²³, в якому визначено особливості виробничого кооперативу (ст.118-123 ЦК Республіки Таджикистан), споживчого кооперативу (ст.128 ЦК Республіки Таджикистан), а також правовий режим майна при перетворенні дехканського (фермерського) господарства на кооператив. Своєрідним «внутрішнім» законом кооперативу є його статут²⁴, зміст розділів якого детально описаний у Цивільному Кодексі та Законі Республіки Таджикистан «Про виробничі кооперативи»²⁵. Правовий статус споживчих кооперативів регулюється Законом

²¹ Державна програма розвитку сільськогосподарського кооперативного руху у Киргизькій Республіці: [затверджено Постановою Уряду Киргизької Республіки від 24 грудня 2002 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kenesh.kg/ru/>

²² Абдувохидов Бахтиёр. Обзор правовых форм регистрации бизнеса в Таджикистане. Анализ и возможности / Б.Абдувохидов. – Ассоциация Научно-Технической Интеллигенции Таджикистана. – Республіка Таджикистан – 2009. – 17 с.

²³ Цивільний кодекс Республіки Таджикистан [прийнятий 30 червня 1999 року, за станом на 3 липня 2012 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://parlament.tj/ru/>

²⁴ Практическое руководство по оказанию помощи в формировании фермерских объединений. – Душанбе. – 2010. – 56 с.

²⁵ Про виробничі кооперативи: Закон Республіки Таджикистан [прийнятий 2 грудня 2002 року, за станом на 29 грудня 2010 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://parlament.tj/ru/>

Таджикистану «Про споживчу кооперацію в Республіці Таджикистан» від 13 березня 1992 року²⁶.

У Республіці Туркменістан правове регулювання діяльності кооперативів здійснюється Законом «Про споживчу кооперацію» від 12 листопада 1991 року²⁷ та Законом «Про підприємства» від 15 червня 2000 року²⁸ (ст.27 – кооперативне підприємство).

У Республіці Молдова правовий статус сільськогосподарських кооперативів визначає Закон Республіки Молдова «Про підприємницькі кооперативи» від 12 квітня 2001 року²⁹, який, зокрема, визначає правовий статус обслуговуючих сільськогосподарських кооперативів, та Закон «Про виробничі кооперативи» від 25 квітня 2002 року³⁰, який встановлює правове становище сільськогосподарських виробничих кооперативів.

У Республіці Білорусь відсутня правова основа для розвитку сільськогосподарської кооперації, тому слушним є зауваження І.П.Кузьмич про необхідність закріплення в законодавстві порядку їх створення, принципів і умов функціонування, детальної регламентації їх правового статусу з урахуванням специфіки аграрного сектору господарювання³¹. Цивільний кодекс Республіки Білорусь³² визначає правовий статус виробничого кооперативу та споживчого кооперативу (ст.ст.107-112, 116). Крім того, правове становище споживчих кооперативів у Республіці Білорусь регулюється Законом «Про

²⁶ Про споживчу кооперацію в Республіці Таджикистан: Закон Республіки Таджикистан [прийнятий 13 березня 1992 року, за станом на 5 січня 2008 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://parlament.tj/ru/>

²⁷ Про споживчу кооперацію: Закон Республіки Туркменістан [прийнятий 12 листопада 1991 року, за станом на 23 вересня 1994 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.turkmenistan.gov.tm/>

²⁸ Про підприємства: Закон Республіки Туркменістан [прийнятий 15 червня 2000 року, за станом на 15 червня 2000 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.turkmenistan.gov.tm/>

²⁹ Про підприємницькі кооперативи: Закон Республіки Молдова [прийнятий 12 квітня 2001 року, за станом на 15 липня 2010 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parlament.md/>

³⁰ Про виробничі кооперативи: Закон Республіки Молдова [прийнятий 25 квітня 2002 року, за станом на 15 червня 2010 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parlament.md/>

³¹ Кузьмич І.П. Современные проблемы развития аграрного законодательства Республики Беларусь / И.П.Кузьмич // Актуальные проблемы правового регулирования аграрных, земельных отношений, природопользования и охраны окружающей среды в сельском хозяйстве: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Москва, 31 марта 2010 г./ Российский университет дружбы народов, Российский государственный аграрный университет – МСХА им. К.А.Тимирязева; отв. ред. Г.Е.Быстров, В.Ф.Понька. – М.: РУДН, 2010. – С. 345-352.

³² Цивільний кодекс Республіки Білорусь [прийнятий 7 грудня 1998 року, за станом на 17 травня 2011 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sovrep.gov.by/index.php/main.html>

споживчу кооперацію (споживчі товариства, їх союзи)» від 25 лютого 2002 року³³. Правових питань кооперації стосується також Примірний статут колгоспу (сільськогосподарського виробничого кооперативу)³⁴.

З метою зближення аграрного законодавства України та законодавства держав-членів СНД було прийнято Модельний закон «Про кооперативи та їх об'єднання» 6 грудня 1997 року³⁵, який виділяє виробничі і споживчі кооперативи (ст.1). До сільськогосподарських кооперативів, де не менше 50 % обсягів робіт мають виконуватися виключно його членами, віднесені:

а) створені громадянами (особиста участь);

б) головами селянських (фермерських) господарств і (або) громадянами, що ведуть особисте підсобне господарство;

в) переробні, збутові, обслуговуючі, постачальницькі, садівничі, городницькі і тваринницькі кооперативи (ст.36). Модельне законодавство СНД створює загальне правове підґрунтя для функціонування сільськогосподарських кооперативів. Як зауважує Н.О.Багай, «пріоритетним напрямом є двосторонні міждержавні відносини, спрямовані на розвиток економічного співробітництва та підтримку сільськогосподарських товаровиробників»³⁶.

В більшості держав СНД правове регулювання діяльності сільськогосподарських кооперативів як самостійних товаровиробників здійснюється за допомогою норм цивільного законодавства. Прийняття спеціальних законів про сільськогосподарські кооперативи в Україні, Казахстані, Російській Федерації та Узбекистані сприяє чіткому визначенню їх правового статусу, як на рівні окремої держави, так і на міждержавному рівні, та створює сприятливі умови для їх діяльності. Важливу роль відіграють також

³³ Про споживчу кооперацію (споживчі товариства, їх союзи): Закон Республіки Білорусь [прийнятий 25 лютого 2002 року, за станом на 10 травня 2007 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sovrep.gov.by/index.php/main.html>

³⁴ Примірний статут колгоспу (сільськогосподарського виробничого кооперативу): [затверджений Указом Президента Республіки Білорусь № 41 від 2 лютого 2001 р.] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sovrep.gov.by/index.php/main.html>

³⁵ Про кооперативи та їх об'єднання (спілки): Модельний закон [прийнятий 6 грудня 1997 року] // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_a12

³⁶ Багай Н.О. Модельна законотворчість СНД: значення для розвитку аграрного законодавства України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rusnauka.com/13.../66057.doc.htm>

загальнодержавні програми та плани розвитку сільськогосподарської кооперації, що виражають основні напрями підтримки сільськогосподарських кооперативів та перспективи їх ефективного функціонування у кожні країні.

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ІНСПЕКЦІЇ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

Настечко К.О.,
кандидат юридичних наук,
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького
Національної академії наук України,
м. Київ

Актуальність дослідження правового регулювання діяльності Державної інспекції сільськогосподарства України пов'язане перш за все із проведеним реформуванням даного центрального органу виконавчої влади та прийняттям 13 квітня 2011 року Указу Президента України «Про Державну інспекцію сільськогосподарства України»¹ (далі - Указ).

Вищевказаний центральний орган виконавчої влади є органом державного управління.

В науці «державне управління» визначається як певний вид діяльності, який здійснюється в інтересах досягнення суспільно значимих цілей.

Державне управління характеризується наступними ознаками:

- це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру. Основним напрямком її являється виконання, тобто проведення в життя, законів і підзаконних нормативно-правових актів. Досягається ця мета шляхом використання необхідних юридично-владних повноважень;
- це прерогатива спеціальних суб'єктів, яких узагальнено визначають як виконавчо-розпорядчі органи державної влади або органи державного управління;

¹ Указ Президента України «Про Державну інспекцію сільськогосподарства України» №459/2011 від 13 квітня 2011 року / Офіційний вісник Президента України від 20.04.2011 р., № 11, стор. 114, стаття 622.

- це підзаконна діяльність, яка здійснюється «на основі і на виконання закону»².

П.Ф. Кулинич пише, що за чинним земельним законодавством України виконання функції щодо забезпечення охорони і належного, раціонального використання земель покладається на їх власників у формі відповідних юридичних обов'язків. Але такий підхід законодавця уявляється недостатнім, принаймні щодо сільськогосподарських земель. Вважаємо, що частину цієї функції має здійснювати суспільство (держава) через державну земельну політику, земельне право (законодавство) та державне управління (Державну службу охорони земель). На нашу думку, характер сільськогосподарського використання земель та потреби в їх охороні на сучасному етапі розвитку суспільства ускладнилися настільки, що сам окремо взятий власник (землекористувач), без сторонньої допомоги, насамперед з боку суспільства (держави в особі відповідних органів та інституцій), не зможе забезпечити виконання соціальної функції охорони земель. Для забезпечення реалізації цієї функції він має співпрацювати з відповідними інституціями, принаймні у процесі охорони і використання сільськогосподарських земель³.

13 квітня 2012 року був прийнятий Указ, яким регламентовано основні завдання та права Державної інспекції сільського господарства України.

12 грудня 2011 року Постановою Кабінету Міністрів №1300 «Про утворення територіальних органів Державної інспекції сільського господарства» були утворені як юридичні особи публічного права територіальні органи Державної інспекції сільського господарства в областях та містах Києві та Севастополі.

Утворені територіальні органи є правонаступниками Державної хлібної інспекції Автономної Республіки Крим, обласних, державних хлібних

² Органи державної влади у галузі екології: збірник нормативно-правових актів України / ред. Г.І. Балюк [та ін.]; Київський національний університет імені Тараса Шевченка, юридичний факультет, кафедра екологічного права. – Чернівці: Кондратьєв А.В., 2012. – 232 с.

³ Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: Монографія. – К.: Логос, 2011. - С.561.

інспекцій, установ Української державної насінневої інспекції, що реорганізувалася шляхом приєднання до територіальних органів та територіальних органів Державного комітету України із земельних ресурсів, у частині виконання такими територіальними органами повноважень зі здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Об'єктивно, розрізненість цих служб раніше не давала можливості повноцінно проводити державну політику у сфері здійснення державного нагляду в агропромисловому комплексі та призводила до значних проблем у правозастосовній практиці.

Фактично було об'єднано 12 спеціалізованих інспекцій в одну, що, безумовно є позитивним.

Основним завданням інспекції є реалізація державної політики у сферах здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Як вбачається з покладених на Держсільгоспінспекцію завдань, орган здійснює державний нагляд (контроль) дуже широкого кола питань, що стосуються:

- дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності;
- насінництва та розсадництва;
- якості безпечності сільськогосподарської продукції;
- дотримання правил виробництва виноробної продукції;
- дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритих системах;
- родючості ґрунтів;
- експлуатації та технічного стану машин;
- охорони прав на сорти рослин;

- контролю на підприємствах, в установах, організаціях агропромислового виробництва всіх форм власності за охороною праці, пожежною безпекою та безпекою дорожнього руху;
- метрологічного нагляду та контролю за додержанням вимог стандартів і нормативних документів.

Служби, які ввійшли до складу Держсільгоспінспекції, і раніше виконували такі функції, але слід зазначити, що деякі сфери контролю є взагалі новими для України. Це стосується контролю за веденням виноградників та виробництвом винограду, вина та інших продуктів виноробства, експорту та імпорту, контролю за наявністю ГМО в насінні, сільськогосподарській продукції, дотримання державних стандартів та технічних регламентів у цукровій та тютюновій галузях.

Відповідно до п.4 пп.1 а) Указу, Державна інспекція сільського господарства України має таке повноваження, як здійснення державного нагляду (контролю) за розміщенням, проектуванням, будівництвом та введенням в дію об'єктів, які негативно впливають або можуть вплинути на стан земель.

При цьому, такий контроль не повинен обмежуватися лише контролем, здійснюваним Державною інспекцією сільського господарства України.

На думку експертів, громаді треба мати доступ до всієї містобудівної документації, включаючи генеральні плани. А мери міст повинні нести персональну відповідальність за ігнорування громадського обговорення проектів містобудування. У кожному рішенні органу місцевого самоврядування має бути чітко вказано, які вигоди - економічні, екологічні та інші - отримає громада від використання чи зміни використання кожної земельної ділянки⁴.

У даному випадку, відповідно до п.1 пп.45 Указу, Державна інспекція сільського господарства України призначає громадських інспекторів, які діють

⁴ Що напрацював «модуль оцінки управління землями» на українських теренах? / Землевпорядний вісник. - №6. - 2012. - С.12-13.

на підставі положення, затвердженого спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади із питань аграрної політики.

До інших повноважень Державної інспекції сільського господарства України відповідно до слід віднести проведення перевірок, виявлення правопорушень, визначення відповідальності за вчинені правопорушення.

О. Поліводський вважає, що українське законодавство не містить механізмів медіації – вирішення спорів за участі самих учасників. А до того ж обмежує доступ до всіх судових рішень. За його словами, існує чітка необхідність деталізації, які органи влади, окрім судів можуть розглядати спори та яке юридичне значення матимуть ці рішення – рекомендаційне чи обов'язкове. При цьому він пропонує узаконити розв'язання земельних спорів органами місцевого самоврядування: це значно зменшить навантаження на судову систему⁵.

Розробники Указу пішли, навіть далі, вони надали Державній інспекції сільського господарства України відповідно до п.5 таке право як: «складати акти перевірок, протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, давати обов'язкові до виконання приписи (розпорядження), а також подавати в установленому законодавством порядку до відповідних органів матеріали перевірок для притягнення винних осіб до відповідальності».

На нашу думку, надання такого повноваження є дискусійним. Останнім часом, представники органів державної влади та місцевого самоврядування висловлюють у пресі та по телебаченню думку, що органи, на які законодавством покладено обов'язок здійснювати перевірки, застосовувати санкції та інше (наприклад, органи державної податкової інспекції) повинні здійснювати так звані «сервісні повноваження», а саме попереджувати про можливі правопорушення, запобігати їм, намагатися знайти спосіб, вирішити

⁵ Що напрацював «модуль оцінки управління землями» на українських теренах? / Землевпорядний вісник. - №6. - 2012. - с.12-13.

певні неузгодженості, спори мирним шляхом. У той же час, такий орган як Державна інспекція сільського господарства України був наділений значною кількістю «каральних повноважень», зокрема таких як зазначене вище та, наприклад, відповідно до п.1 пп.15: Державна інспекція сільського господарства України «розраховує розмір шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання їх не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву без спеціального дозволу, та вживає заходів щодо її відшкодування в установленому законодавством порядку», згідно із п.5: Державна інспекція сільського господарства України має право «безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку підприємства, установи та організації усіх форм власності, що перебувають у власності та користуванні юридичних і фізичних осіб, для проведення перевірок з питань, що належать до компетенції Держсільгоспінспекції України» та інші повноваження відповідно до п.5 Указу та інших положень Указу.

На нашу думку, за Державною інспекцією сільського господарства України слід залишити повноваження із здійснення перевірок, призначення штрафів, а інші «каральні повноваження» повинні бути передані до компетенції суду та органів місцевого самоврядування.

ПРО РОЛЬ І ЗАВДАННЯ АГРАРНО-ПРАВОВОЇ НАУКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Статівка А.М.,
доктор юридичних наук, професор
кафедри земельного та аграрного права
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

На сьогодні в Україні відбуваються трансформаційні процеси, що знаходять своє відображення майже в усіх сферах життєдіяльності наших

громадян, у тому числі і у правовій. Все це зумовлює якісні зміни у соціальних інститутах. Останні покликані належним чином врегулювати відносини ринкового характеру, придати їм стабільності. Необхідними умовами становлення України як правової, соціальної держави, розвитку демократії, зміцнення правопорядку і законності, реалізації на практиці (а не декларація) прав та свобод громадян, в тому числі селян, є суттєве удосконалення всього механізму правового регулювання різноманітних відносин в усіх сферах життя.

Реформи, що відбуваються в аграрному секторі економіки, об'єктивно обумовлюють необхідність удосконалення правового регулювання аграрних відносин. У зв'язку з цим, існує потреба в перегляді ролі і соціального призначення аграрного права. Нині аграрне право повинно формуватись на нових принципах. Останні мають відображати правову аксіологію, юридичною наукою якого створено порівняно відокремлений напрямок. Він тісно пов'язаний із філософсько-правовим напрямом і являє собою його частину. Аналіз юридично-аксіологічних проблем не є самоціллю, він покликаний з'ясувати сутність права, його специфічну природу (Н. Неновські). Тому на сьогодні аграрне право, формуючись з урахуванням нових принципів, повинно відображати не тільки реальний стан, який склався в аграрному секторі економіки внаслідок здійснення аграрної реформи, а також сприяти формуванню ціннісно-нормативної орієнтації у сфері самого права і законності. Важливо щоб аграрне право забезпечило б належне регулювання поведінки пов'язаної з практичною сільськогосподарською діяльністю людей, а також органів державної влади і місцевого самоврядування.

Головне завдання аграрного права в сучасних умовах полягає в забезпеченні прав і свобод селянина, з однієї сторони, а з іншої сторони, в забезпеченні конституційного права громадян України на повноцінне, екологічно безпечне, і відповідно до медичних показників, харчування. Право добровільного вибору селянами форм і напрямів трудової і господарської діяльності; рівність учасників аграрних правовідносин; розширення системи

юридичних гарантій для свободи аграрного підприємництва; закріплення за державою регулюючих функцій в аграрній сфері; демократизації системи управління (контролю, інспекції) аграрним виробництвом. Ці та інші принципи є базовими при формуванні аграрного права як повноцінної (Б.О. Воронін) і самостійної галузі в системі галузей права України.

Аграрне право наповнюється і повинно наповнюватися нормами права, які регулювали б ефективне функціонування сучасного аграрного виробництва і всього сільського господарства. Формування дійсного аграрного права – нової галузі права, вільної від односторонніх тверджень і висновків, які ґрунтуються на системі наукових знань – головне завдання аграрно-правової науки (Б.О. Воронін).

Аграрно-правова наука є наукою об'єктивного відображення оптимальних форм правового забезпечення реалізації аграрної політики в державі, основою якої є всебічне знання про перебудову сільського господарства, реструктуризацію аграрного виробництва. Завданням аграрно-правової науки є переосмислення теорій, концепцій, підходів у вирішенні практичних питань правового регулювання відносин щодо виробництва, переробки і реалізації сільськогосподарської продукції з урахуванням досвіду зарубіжних країн, вимог законодавства ЄС, СОТ тощо.

В аграрному секторі економіки, в центральній його ланці – в сільському господарстві, повинні бути використані наукові правові підходи до вирішення значної кількості проблем. Тому наука аграрного права повинна виробити пропозиції, рекомендації щодо невтручання держави в господарську діяльність сільськогосподарських товаровиробників, в організацію аграрного виробництва. Разом з тим, важливим напрямом наукових досліджень є переосмислення концепції державного регулювання сільським господарством, особливо його підтримки (протекціонізму). В сучасних умовах, як ніколи, повинен бути використаний науково-правовий підхід до вирішення питань

екологізації аграрного виробництва, соціального розвитку села, диверсифікації сільських територій та ін.

На сьогодні важливим аспектом досліджень аграрно-правової науки вбачається у пошуках і розробці справедливих гарантій селянам самостійно визначати свою долю, пов'язуючи із можливістю в різних формах використовувати належні їм земельні ділянки.

Виходячи із предмета науки аграрного права, який включає в себе: норми аграрного права; аграрне законодавство; суспільні відносини, що регулюються аграрним правом (аграрні правовідносини); практику застосування норм аграрного права; аграрно-правової теорії зарубіжних держав; міжнародне аграрне право (Б.О. Воронін), доцільно наведений предмет розширювати за рахунок порівняльно-правового аналізу форм аграрного підприємництва, технологічного вирощування сільськогосподарської продукції рослинного і тваринного походження, її переробки, зберігання у країнах-членів ЄС і України.

Роль і завдання аграрно-правової науки не повинні бути обмежені політичною кон'юнктурою, а обумовлені тільки інтересами селян. Головне призначення науки аграрного права полягає у формуванні такого аграрного законодавства, яке оптимально забезпечило б ефективне функціонування в цілому аграрного сектора економіки, і, зокрема, його важливої складової – сільського господарства.

ПРО НАПРЯМКИ СУЧАСНИХ АГРАРНО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Уркевич В.Ю.,
доктор юридичних наук, доцент
кафедри земельного та аграрного права
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

Серед спеціальностей з юридичних наук, за якими можуть виконуватися дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата і доктора наук, виділяється й спеціальність 12.00.06, що включає дослідження в галузі земельного, аграрного, екологічного й природоресурсного права. У даній доповіді ми зупинимося на окремих аспектах здійснення сучасних аграрно-правових досліджень.

Коло наукових пошуків в галузі аграрного права окреслено паспортом наукової спеціальності 12.00.06. У вказаному паспорті, затвердженому постановою Президії ВАК України від 21 травня 2008 р. № 38-06/б¹, у формі спеціальності щодо аграрного права визначено, що це галузь юридичної науки, що досліджує суспільні та правові тенденції, явища та відносини, що виникають у сфері здійснення відповідними суб'єктами прав на землю, раціонального, ефективного використання та охорони земель, інших природних ресурсів у сільськогосподарському виробництві, забезпечення права кожного на участь в аграрному ринку, на розвиток інвестиційних й інноваційних відносин в аграрній сфері, соціальної сфери села, різних форм господарювання у сільському господарстві, на державну підтримку села, а також розглядає наукознавчі проблеми науки аграрного права. Відповідно до паспорту наукової спеціальності, до сфери аграрно-правових розвідок віднесено широке коло напрямів досліджень, зокрема:

- методологічні, науково-теоретичні основи використання ґрунту, сільськогосподарських угідь, земель сільськогосподарського призначення для виробництва сільськогосподарської продукції та продовольства;

- історія розвитку аграрного права України; об'єктивні та суб'єктивні передумови формування, розвитку та функціонування аграрного права як самостійної галузі національної правової системи України;

- правові питання аграрної реформи, приватизації, реформування відносин власності на селі;

¹ Бюлетень Вищої атестаційної комісії України. – 2009. – № 1.

- правове забезпечення державної аграрної політики на національному, регіональному та на місцевому рівні; правові проблеми продовольчої безпеки України;

- предмет, принципи, функції, методи, система, структура аграрного права України;

- нормативні та інші джерела аграрного права України; норми аграрного права;

- наукові джерела аграрного права України;

- проблеми співвідношення та взаємодії аграрного права з цивільним, господарським й іншими суміжними галузями національної правової системи;

- стан, тенденції та перспективи правового регулювання аграрних відносин в умовах світових інтеграційних економічних процесів, гармонізації й адаптації національного законодавства до вимог ЄС та СОТ;

- аграрні правовідносини, їх поняття, особливості, структура;

- правове становище суб'єктів аграрних правовідносин; організаційно-правові форми ведення товарного сільськогосподарського виробництва, господарської діяльності у сфері виробництва продовольства, лісового та рибного господарства;

- правове регулювання кооперативних, корпоративних відносин у сільському господарстві; правове регулювання інвестиційних, інноваційних і інших ринкових аграрних відносин;

- правове забезпечення виробничо-господарської діяльності у сфері сільського господарства, виробництва продовольчої продукції лісового та рибного господарства;

- правове регулювання ведення особистого селянського господарства;

- державне та самоврядне регулювання аграрних відносин;

- правове забезпечення сільського (зеленого) туризму;

- правове регулювання аграрних відносин у окремих галузях сільського господарства, зокрема в рослинництві, тваринництві, бджільництві; розвиток і

підвищення ролі ветеринарної медицини, розвиток насінництва та племінної справи, правова регламентація використання засобів захисту рослин;

- аграрно-зобов'язальні правовідносини;

- економіко-правові механізми стимулювання розвитку виробництва, переробки, зберігання та реалізації сільськогосподарської продукції, виробництва, переробки та реалізації продовольчої продукції лісового та рибного господарства, участі сільськогосподарських товаровиробників в експорті й імпорті сільськогосподарської продукції;

- юридична відповідальність в аграрному праві;

- аграрне право України та інших країн: порівняльно-правовий аналіз.

З аналізу зазначеного переліку вбачається, що існує очевидна потреба його доповнення наступними положеннями.

Передусім ідеться про необхідність включення до кола аграрно-правових досліджень питань правового забезпечення соціального розвитку села, сталого розвитку сільських територій. Адже названі відносини входять до предмету правового регулювання аграрного права й потребують наукового дослідження.

Важливим є розширення напрямків сучасних аграрно-правових досліджень за рахунок вивчення проблем правового регулювання виробництва високоякісних та безпечних сільськогосподарської продукції та продуктів харчування, використання при цьому генетично-модифікованих організмів. Наявні правові приписи, що регламентують ці відносини, потребують всебічного наукового аналізу.

Наступною є проблема розвитку органічного аграрного виробництва в Україні, правові аспекти якого також мають аналізуватися аграрно-правовою наукою. Адже Україна має значний потенціал щодо розвитку цього сегменту аграрного сектору.

Маємо зазначити, що до предмету аграрно-правових досліджень мають входити й питання щодо правового забезпечення виробництва альтернативних

видів палива, зокрема, виробництва біопалива з біомаси, тобто біологічної речовини органічного походження, що зазнає біологічного розкладу (відходи сільського господарства (рослинництва і тваринництва), лісового господарства).

Також вважаємо за доцільне запропонувати включення до напрямків досліджень в галузі аграрного права й правових питань розбудови ринкової аграрної інфраструктури, функціонування операторів аграрного ринку, зокрема, оптових ринків сільськогосподарської продукції. Адже саме вони мають забезпечувати реалізацію виробленої сільськогосподарськими товаровиробниками аграрної продукції.

Очевидно, що всі названі напрямки сучасних аграрно-правових досліджень мають бути включені до паспорту наукової спеціальності 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право, що буде відповідати сучасному розвитку галузі аграрного права.

ПРИНЦИПИ ГАЛУЗІ АГРАРНОГО ПРАВА

Чабаненко М.М.,
кандидат юридичних наук,
Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ,
м. Дніпропетровськ

Принципи права – наукова категорія, яка завжди викликала інтерес учених як у сфері теорії права, так і у сфері галузевих правових наук. Принципи права мають безпосередній зв'язок з переважною більшістю стрижневих загальнотеоретичних питань, як-то: сутність права, норма права, юридичний акт, правова система, правове регулювання тощо. Вони пов'язують право з політикою, економікою, мораллю, забезпечують єдність різних правових процесів, форм, теорій, ідей і концепцій, понятійно-категоріальних рядів¹.

¹ Погребняк С. Втілення принципів права в юридичних актах // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 2 (45). – С. 21-32.

Принципи права – це виражені в праві вихідні нормативно-керівні засади, що характеризують його зміст, його основи, закріплені в ньому закономірності громадського життя. Принципи – це те, що пронизує право, виявляє його зміст у вигляді початкових, наскрізних «ідей», головних його засад, нормативно-керівних положень².

Зазначене визначення видатного російського ученого може вважатися одним із класичних в сучасній теорії права. Представники аграрно-правової науки схожим чином визначають поняття принципів аграрного права.

В.П. Жушман визначає принципи аграрного права як провідні ідеї, основоположні засади, наукові положення, відображені в нормах цієї галузі права, які в комплексі регулюють аграрні відносини³.

Н.І. Титова принципи права визначає як засади, які закріплені в правових нормах і відображають закономірності певної галузі права⁴.

М.І. Козир визначає принципи аграрного права як виражені в нормах права, що регулюють аграрні відносини, нормативно-керівні ідеї, положення, які опосередковують зміст цієї галузі права, надають цілісності, єдності сукупності правових норм, об'єднаних за предметом і методом правового регулювання в аграрному праві⁵.

Аналізуючи систему принципів аграрного права, почнемо з питання відмежування принципів права та суміжних категорій. Зокрема, йдеться про принципи тісно пов'язаної із правом або ж урегульованої правом діяльності. На нашу думку, деякі із принципів що наводяться вченими відносяться саме до суміжних категорій наприклад: принцип урахування особливостей сільськогосподарської діяльності, на нашу думку, він є складовою загального принципу правотворчої діяльності: урахування специфіки суспільних відносин,

² Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том 3: Проблемы теории права: Курс лекций. – М.: Статут, 2010. – С. 100

³ Аграрне право : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В.П. Жушман, В.М. Корнієнко, Г.С. Корнієнко та ін. ; за ред. В.П. Жушмана та А.М. Статівки. – Х. : Право, 2010. – С 14.

⁴ Аграрне право України : Підручник / За ред. О.О. Погрібного. – К.: Істина , 2007. – С 13.

⁵ Козырь М.И. Аграрное право России: проблемы становления и развития. – М.: Право и государство, 2003. – С 54.

що піддаються правовому регулюванню. Норми будь-якої галузі права, аби бути ефективними, мають враховувати особливості суспільних відносин, які вони регулюють.

Те ж саме стосується принципу повноти правового регулювання аграрних відносин, безперервності оновлення аграрного законодавства. Повнота правового регулювання (тобто повна урегульованість відносин, які об'єктивно потребують правового регулювання), оновлення законодавства у зв'язку із розвитком суспільних відносин є принципами правотворчості, правової політики.

Використання позитивного досвіду зарубіжних країн, міжнародної практики також навряд чи можна віднести до принципів права. Це, знову ж таки, скоріше принцип правової політики держави.

Далі, деякі із принципів відносяться скоріше до принципів державного управління та регулювання в галузі АПК, аніж до принципів аграрного права. Йдеться про такі принципи, як: демократизація системи управління АПК; стабільна державна підтримка сільськогосподарського товаровиробника; закріплення за державою регулюючих функцій у сфері аграрного підприємництва; демократизація системи управління і посилення державних контрольно-наглядових функцій в агропромисловому комплексі.

При подальшому аналізі системи принципів аграрного права ми спиратимемося на розроблену загальною теорією права класифікацію принципів права.

По-перше, принципи права за ступенем загальності поділяються на загальні принципи права, міжгалузеві принципи права, галузеві принципи права, принципи підгалузеві права, принципи правових інститутів⁶.

Щодо окремих галузей права, в тому числі аграрного, доцільно розрізняти поняття «принципи галузі права» і «галузеві принципи». Першим охоплюються: 1) загальні та міжгалузеві принципи права, які знаходять свій

⁶ Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том 3: Проблемы теории права: Курс лекций. – М.: Статут, 2010. – С 104.

вираз в тому числі і в конкретній галузі права; 2) специфічні принципи, притаманні лише даній конкретній галузі права. Друге ж поняття є вузьким і відображає виключно специфічні, притаманні лише даній конкретній галузі права принципи.

Далі, галузеві принципи доцільно також розглядати в двох значеннях: вузькому та широкому. В першому випадку галузевими принципами вважаються лише ті, що мають значення, справедливі для всієї галузі права або ж принаймні для регулювання переважної більшості відносин, які складають предмет галузі; в другому випадку галузевими принципами можна вважати також і принципи, характерні для окремих інститутів галузі. Такий же поділ може бути справедливим і для принципів галузі права.

Якщо проаналізувати системи принципів аграрного права, що наводяться вище зазначеними авторами, можна помітити, що всі вони сформульовані як системи принципів галузі аграрного права.

У зазначені переліки принципів автори часто включають принципи загальноправового рівня, зокрема:

1) плюралізму і рівності форм власності та організаційно-правових форм підприємництва 2) гарантованість захисту прав суб'єктів. Цей принцип, як і попередній, міцно вкоренився в системі права України і є загальноправовим. 3) принцип рівності суб'єктів (учасників) аграрних правовідносин.

Серед пропонованих в літературі принципів галузі аграрного права чимало і міжгалузевих принципів, таких як: 1) принцип пріоритетності та стійкості сільськогосподарського землекористування (який характерний передусім для земельного права); 2) принцип екологізації (який походить із екологічного права);

Звичайно, включення загально правових та міжгалузевих принципів до переліку принципів галузі аграрного права не є помилковим. Однак, роблячи це, послідовним буде вказувати і на інші загальноправові принципи (законності, верховенства права, судового захисту тощо), міжгалузеві принципи

(наприклад, принцип свободи договору тощо), які поширюються на галузь аграрного права, а не вибірково відносити чи не відносити їх до принципів галузі.

Отже проаналізувавши вище зазначене можна визначити принципи, пропоновані сучасною аграрно-правовою наукою, які можливо віднести до галузевих принципів аграрного права у вузькому розумінні: 1) принципи пріоритетності сільського господарства в системі всіх інших галузей народного господарства, 2) пріоритетність соціального розвитку села, 3) забезпечення продовольчої безпеки та харчових потреб можна віднести до принципів першого виду. Зміст цих принципів впливає із сукупності правових приписів Конституції України, Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів». 4) Принцип тісного органічного зв'язку трудової діяльності з природно-кліматичними умовами виробництва, трудових і земельних відносин відноситься до принципів другого виду. Цей принцип не закріплений прямо чи опосередковано у законодавстві, існує лише у межах правосвідомості та юридичної доктрини. Тим не менш, у конкретних нормах аграрного права ми можемо спостерігати наслідок застосування цього принципу, слідування йому.

Саме ці принципи аграрного права дають змогу судити про його особливості, сутність, спрямованість; вони будуть предметом подальшого нашого розгляду.

Розділ III *РОЗВИТТОК НАУКИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА*

ПРАВОВІ КОЛІЗІЇ В РЕГУЛЮВАННІ ВІДНОСИН ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ РОЗВІДУВАЛЬНИХ РОБІТ

Барабаш Н.П.,
асистент кафедри трудового,
аграрного та екологічного права
Львівський національний університет
імені Івана Франка,
м. Львів

Одним із важливих завдань юридичної науки, в тому числі і науки земельного права, є вивчення юридичної природи колізій у законодавстві та встановлення способів і механізмів щодо їх вирішення. Дослідження цієї проблематики проводилося як на загальнотеоретичному, так і галузевому рівні. Необхідно зазначити, що комплексний науковий аналіз колізій у правовому регулюванні земельних відносин в Україні здійснений А. М. Мірошніченком¹. Окремі юридичні колізії в земельному праві досліджувались в роботах В.І.Андрейцева, Г.І. Балюк, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулинича, В.В. Носіка, В.І.Семчика, М.В. Шульги та ін. Однак предметом дослідження у земельно-правовій науці не були колізії у правовому регулюванні земельних відносин у сфері надрокористування, а саме відносин використання земельних ділянок для проведення розвідувальних робіт.

У чинному законодавстві України відсутнє визначення поняття „юридична колізія”. У правовій літературі колізія розглядається у широкому розумінні як суперечність між існуючим правовим порядком та намірами й

¹ Мірошніченко А. М. Колізії у правовому регулюванні земельних відносин в Україні: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.06 / Мірошніченко Анатолій Миколайович. – К., 2009. – 401 с; Мірошніченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні: [Монографія] / Анатолій Миколайович Мірошніченко. – К.: Алеута: КНТ: ЦУЛ, 2009. – 268 с; Мірошніченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні / Анатолій Миколайович Мірошніченко. – [2-ге вид., перероб. і допов.]. – К.: Алеута; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 270 с.

діями з його зміни²; та у вузькому – як розбіжність між двома або більше приписами правових актів, що поширюються на ті самі відносини і не можуть бути застосовані одночасно³. Підходячи до розуміння поняття юридичної колізії в широкому розумінні, Т. О. Коваленко серед юридичних колізій у земельному праві виділяє: а) колізії земельно-правових норм; б) колізії земельно-правових інститутів; в) колізії нормативно-правових актів земельного законодавства; г) колізії земельно-правової термінології; ґ) колізії компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин; д) колізії земельно-правових доктрин⁴.

За широкого розуміння правової колізії нею охоплюються достатньо різнорідні правові явища. Вочевидь, закономірності запобігання, подолання та вирішення різних видів суперечностей будуть різними⁵. А тому в межах цього дослідження використовуватиметься поняття юридична колізія у вузькому розумінні.

У спеціальній літературі колізія в правовому регулюванні земельних відносин визначається як відмінність або суперечність між приписами правових актів, що регулюють ті самі суспільні відносини, пов'язані із використанням, охороною та відтворенням земель⁶. Проте такий підхід до визначення земельно-правової колізії потребує деякого уточнення. Зважаючи на те, що колізія юридичних норм може мати місце в самому нормативному правовому акті, більш вдалим видається підхід, за якого колізії в земельному законодавстві можна розглядати як суперечності між окремо взятими земельно-правовими

² Тихомиров Ю. А. Коллизионное право: Учеб. и научно-практ. пособ. / Ю. А. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 2003. – С. 43.

³ Мірошніченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні / Анатолій Миколайович Мірошніченко. – [2-ге вид., перероб. і допов.]. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – С. 11.

⁴ Коваленко Т. О. Колізія компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин / Т. О. Коваленко // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 247.

⁵ Мірошніченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні / Анатолій Миколайович Мірошніченко. – [2-ге вид., перероб. і допов.]. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – С. 8.

⁶ Мірошніченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні / Анатолій Миколайович Мірошніченко. – [2-ге вид., перероб. і допов.]. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – С. 15.

нормами, спрямованими на регулювання одних і тих самих земельних відносин⁷.

Аналіз теоретичних аспектів означеної проблеми дозволяє перейти до: 1) аналізу правового регулювання відносин використання земельних ділянок для проведення розвідувальних робіт; 2) виявлення недоліків чинного законодавства в зазначеній сфері, а саме правових колізій; 3) визначення шляхів вдосконалення правового забезпечення цих земельних відносин.

Правові засади використання земельних ділянок для проведення геологознімальних, пошукових, геодезичних та інших розвідувальних робіт визначено у ст. 97 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III (далі – ЗКУ). За загальним правилом розвідувальні роботи можуть проводитися на всіх землях незалежно від цільового призначення без їх вилучення (викупу). Проте із цього правила є виняток. Так, проведення зазначених робіт на землях певних категорій може бути обмежене. Встановлення обмеження може виражатися у двох формах: 1) заборони здійснювати розвідувальні роботи на окремих землях; 2) проведення таких робіт дозволяється у виняткових випадках. Переважно проведення цих робіт обмежується на землях природно-заповідного фонду і іншого природоохоронного призначення, історико-культурного, оздоровчого і рекреаційного призначення. У межах цього дослідження увага буде приділена лише правовому регулюванню використання земель природно-заповідного фонду для здійснення розвідувальних робіт.

Обмеження у формі заборони здійснювати розвідувальні роботи встановлюється відносно окремих видів земель природно-заповідного фонду, зокрема земель природних заповідників, заповідних урочищ і заповідних зон, встановлених у межах біосферних заповідників, регіональних ландшафтних та національних природних парків⁸.

⁷ Сидор В. Д. Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку: [Монографія] / Вікторія Дмитрівна Сидор. – К.: Вид-во „Юридична думка”, 2011. – С. 208.

⁸ Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.

У ч. 3 ст. 97 ЗКУ передбачено, що проведення розвідувальних робіт на землях заповідників, національних дендрологічних, ботанічних, меморіальних парків, поховань і археологічних пам'яток дозволяється у виняткових випадках за рішенням Кабінету Міністрів України (далі – КМУ). Вказана норма регулює проведення зазначених робіт на землях: 1) природно-заповідного фонду і 2) історико-культурного призначення. Відповідно до ст. 44 ЗКУ до земель природно-заповідного фонду включаються природні території і об'єкти (природні заповідники, національні природні парки, біосферні заповідники, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища), а також штучно створені об'єкти (ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва).

Положення ст. 97 ЗКУ потребує деякого уточнення, а саме щодо: 1) назв та видів територій та об'єктів, на землях яких може бути дозволено проведення розвідувальних робіт; 2) випадків, в яких дозволятиметься здійснення зазначених робіт.

Згідно Закону України „Про природно-заповідний фонд України” від 16.06.1992 р. № 2456-ХІІ, Закону України „Про охорону культурної спадщини” від 08.06.2000 р. № 1805-ІІІ та ст. ст. 44, 53 ЗКУ можна визначити такі види заповідників – природні заповідники, біосферні заповідники та історико-культурні заповідники.

Вживання законодавцем у ч. 3 ст. 97 ЗКУ словосполучення „на землях заповідників” суперечить нормам Закону України „Про природно-заповідний фонд України” в частині можливості проведення розвідувальних робіт на землях природних заповідників. У зв'язку з цим виникають проблеми застосування цих норм на практиці. На цю правову колізію вказує і авторський колектив науково-практичного коментарю до ЗКУ⁹. На думку ж П. Ф. Кулинич, відповідь на питання які норми законодавства в даному випадку необхідно застосовувати є в ЗКУ. Земельне законодавство базується на

⁹ Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / [Андрейцев В. І., Балюк Г. І., Гетьман А. П. та ін.]; за заг. ред. В. І. Семчика. – [3-є вид., перероб. і доп.]. – К.: Видавничий Дім „Ін Юре”, 2007. – С. 380.

принципі пріоритету вимог екологічної безпеки (ст. 5 ЗКУ). Отже, оскільки вимоги екологічної безпеки закріплені у нормах екологічного права, то у випадках розбіжностей між нормами земельного й екологічного права пріоритет у застосуванні має надаватися останнім¹⁰. Погоджуючись з наведеною позицією, пропонуємо уточнити положення ст. 97 ЗКУ, передбачивши, що здійснення розвідувальних робіт на землях природних заповідників забороняється.

Заборону на виконання вказаних робіт необхідно встановити і відносно земель заповідних урочищ, оскільки на їх території забороняється будь-яка діяльність, що порушує природні процеси, які відбуваються в природних комплексах, включених до їх складу, відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників (ч. 1 ст. 30 Закону України «Про природно-заповідний фонд»).

Проведення розвідувальних робіт у виняткових випадках за рішенням КМУ на землях ботанічних та національних дендрологічних парків неможливе, так як у відповідності до положень Закону України „Про природно-заповідний фонд” та ст. 44 ЗКУ такі парки не існують. Є лише ботанічні сади, національні природні парки та дендрологічні парки.

У законодавстві України про природно-заповідний фонд відсутні норми, які передбачають, що території біосферних заповідників, регіональних ландшафтних парків, національних природних парків (за винятком заповідної зони), заказників, ботанічних садів, дендрологічних парків можна проводити розвідувальні роботи. Не встановлено і прямої заборони на це. Відсутні обмеження на здійснення цих робіт на зазначених землях, крім земель біосферних заповідників, і у ч. 3 ст. 97 ЗКУ.

¹⁰ Кулинич П. Ф. Правовий режим земель природно-заповідного фонду й іншого природоохоронного призначення / П. Ф. Кулинич // Земельне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / Семчик В. І., Кулинич П. Ф., Шульга М. В. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – Розд. 17. – С. 485.

На підставі аналізу Закону України „Про природно-заповідний фонд” та інших законодавчих актів України¹¹ можна стверджувати, що виконання розвідувальних робіт на вказаних землях може допускатися за результатами екологічної експертизи, проведення якої в даному випадку є обов’язковим.

Узагальнюючи наведені положення відносно проведення розвідувальних робіт на землях біосферних заповідників, регіональних ландшафтних парків, заказників, заповідних урочищ, ботанічних садів, дендрологічних та національних природних парків, можна запропонувати наступні пропозиції для вдосконалення земельного законодавства України: 1) встановити у ч. 3 ст. 97 ЗКУ можливість здійснення розвідувальних робіт у випадках, визначених за результатами державної екологічної експертизи на землях біосферних заповідників, регіональних ландшафтних парків, заказників, ботанічних садів, дендрологічних та національних природних парків; 2) передбачити у ч. 3 ст. 97 ЗКУ заборону на проведення розвідувальних робіт на землях заповідних урочищ і заповідних зон, встановлених у межах біосферних заповідників, регіональних ландшафтних парків та національних природних парків.

У ч. 3 ст. 97 ЗКУ не передбачено встановлення обмеження на проведення розвідувальних робіт на землях пам’яток природи, зоологічних парків та парків-пам’яток садово-паркового мистецтва. У законодавстві України про природно-заповідний фонд закріплено у загальній формі обмеження на їх використання. Зокрема, на території пам’яток природи, оголошення яких провадиться без вилучення земельних ділянок та інших природних об’єктів у їх власників або користувачів, забороняється будь-яка діяльність, що загрожує збереженню або призводить до деградації чи зміни первісно їх стану (ст. 27, 28 Закону України „Про природно-заповідний фонд України”).

¹¹ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546 Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546; Про екологічну експертизу: Закон України від 09.02.1995 р. № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54; Про нафту і газ: Закон України від 12.07.2001 р. № 2665-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 50. – Ст. 262.

Відповідно до ч. 1 ст. 36 вказаного вище Закону на землях зоологічних парків, вилучених з господарського використання, забороняється діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує збереженню сприятливих умов для життя тварин цих парків.

На території парків-пам'яток садово-паркового мистецтва, оголошення яких провадиться з вилученням у встановленому порядку або без вилучення земельних ділянок та інших природних об'єктів у їх власників або користувачів, забороняється будь-яка діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує їх збереженню (ст. 37, 38 Закону України „Про природно-заповідний фонд України”).

Разом з цим здійснення цих робіт на зазначених землях може бути дозволено, якщо така діяльність не загрожуватиме збереженню відповідних територій та об'єктів. У кожному окремому випадку визначатиметься це за результатами державної екологічної експертизи.

Окремої уваги заслуговує розгляд питання щодо можливості проведення розвідувальних робіт на окремих видах земель природно-заповідного фонду виключно за рішенням КМУ як це передбачено ч. 3 ст. 97 ЗКУ. Однак, необхідно враховувати, що землі природно-заповідного фонду відповідно до ст. 45 ЗКУ можуть перебувати не лише у державній власності, але й у комунальній та приватній власності. Винятком із цього правила є території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам, які є власністю Українського народу (ст. 4 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

Враховуючи наведене, незрозумілою є дещо позиція законодавця у тому, що землі природно-заповідного фонду перебувають у комунальній або приватній власності, а вирішення питання щодо використання цих земель для проведення розвідувальних робіт належить до компетенції КМУ.

Виконання таких робіт на зазначених землях має здійснюватися з урахуванням їх форми власності. Так, розвідувальні роботи на землях природно-заповідного фонду державної власності мають здійснюватися за рішенням КМУ, на землях комунальної власності – за рішенням відповідних органів місцевого самоврядування, на землях приватної власності – за рішенням власника земельної ділянки. Крім того, потрібно зважати на те, що управління даними землями здійснюється не лише органами управління земельними ресурсами, а й органами охорони навколишнього природного середовища. А тому в даному випадку акцентувати увагу більше необхідно на тому, що проведення розвідувальних робіт має здійснюватися з обов'язковим погодженням з відповідними органами охорони навколишнього природного середовища. З метою досягнення гармонізації законодавства у досліджуваній сфері можна запропонувати закріпити зазначене положення у ч. 3 ст. 97 ЗКУ замість слів „за рішенням КМУ”.

Таким чином, правове регулювання використання земель природно-заповідного фонду для проведення розвідувальних робіт характеризується недосконалістю, наявністю колізій між нормами земельного законодавства та законодавства про природно-заповідний фонд України. З метою забезпечення правової охорони земель природно-заповідного фонду необхідно доповнити ЗКУ положеннями, відповідно до яких: 1) розвідувальні роботи на землях природно-заповідного фонду дозволяється проводити лише у випадках, визначених за результатами державної екологічної експертизи з обов'язковим погодженням з відповідними органами охорони навколишнього природного середовища; 2) на землях природних заповідників, заповідних урочищ і заповідних зон, встановлених у межах біосферних заповідників, регіональних ландшафтних та національних природних парків здійснення цих робіт забороняється.

ДЕРЖАВНА ЗЕМЕЛЬНА ПОЛІТИКА: ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Бахуринська М.М.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри земельного та аграрного права
юридичного факультету
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Землі як одному з найважливіших економічних ресурсів належить центральне місце в політиці та стратегії економічного розвитку. В урбанізованому світі життя громадян не може бути суттєво поліпшено без раціональної земельної політики. Це визначає виняткову важливість земельного питання для успішного сталого розвитку.

У більшості країн, що розвиваються, а також у країнах з перехідною економікою органи державної влади стикаються з низкою проблем, пов'язаних з землею і негативно впливають на сталий розвиток економіки. Часто відсутня виразна земельна політика, містобудування недостатньо тісно пов'язане з планами землекористування, немає чіткого розподілу функцій між різними рівнями влади та відомчою політикою різних міністерств. Крім того, часто слабкий організаційний і професійний потенціал для управління земельними ресурсами, гостро відчувається нестача фінансових ресурсів.

Для України, де створені умови для розвитку різних форм власності на землю, потрібна комплексна земельна політика, потрібні більш досконаліші земельні інструменти, що сприяють створенню стимулів для інвестицій та нових робочих місць, що забезпечують надійну основу для прийняття рішень, для досягнення реального партнерства між державним і приватним сектором економіки, для поліпшення якості життя, в тому числі в частині гарантій прав власності і надання послуг.

У сучасному суспільстві під терміном «земельна політика»¹ повинна розумітися діяльність адміністрації по розпорядженню і управлінню землею для оптимізації її використання у відповідності з різної економічної, містобудівної, сільськогосподарської цінності для досягнення умов комфортного проживання, виробничої діяльності та соціокультурного розвитку з метою більшого задоволення потреб суспільства.

Метою земельної політики України є підвищення ефективності використання землі, створення умов для збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалу землі, перетворення її в потужний самостійний фактор економічного зростання.

Земля завжди займала і займає унікальне і ключове положення в суспільно-політичній та економічній діяльності людей, вона підтримує життя і виступає в якості центру людської культури і суспільного устрою. Земля є особливим фактором виробництва і природним ресурсом, без якого неможлива ніяка діяльність людини. Земля і земельне питання мають виняткову важливість для успішного розвитку держави. Землі належить центральне місце в політиці і стратегії міського розвитку. У швидко урбанізованому світі життя не може бути суттєво поліпшено без раціональної земельної політики.

На жаль в Україні відсутній системний підхід до реформування земельних відносин, законотворчий процес в цій сфері відрізняється фрагментарністю та незбалансованістю. Законодавча база у сфері правового регулювання земельних відносин – це неузгоджений масив нормативно-правових актів, передусім підзаконного характеру, які не пов'язані між собою та створюють передумови для виникнення численних колізій.

Введення в дію з 01.01.2002 року нового Земельного кодексу України частково упорядкувало законодавчу базу правового регулювання земельних відносин, однак зважаючи на те, що вказаний кодекс містить значну кількість

¹ Кудинов В. А. Правовое регулирование земельной реформы в Украине: отдельные аспекты / В. А. Кудинов // Предпринимательство, хозяйство и право. — 2009. — № 12. — С. 211-214.

бланкетних норм та передбачає прийняття великої кількості додаткових законодавчих актів, в повній мірі не було забезпечено системність та стабільність земельного законодавства.

За майже десять років дії нового кодексу на його розвиток прийнято низку законодавчих актів. Серед них: про землеустрій, про оцінку земель, про охорону земель, про державний контроль за використанням та охороною земель, про особисте селянське господарство, нова редакція закону про оренду землі, про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власниками земельних часток (паїв), про іпотеку, про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, про розмежування земель державної та комунальної власності.

На парламентських слуханнях 23 березня 2011р. Голова Верховної Ради В. Литвин повідомив, що сьогодні земельні відносини в Україні регулюють 37 законів (до яких внесено 86 змін, у т.ч. до земельного кодексу - 48) загалом - понад 1 100 нормативно-правових актів зазнало змін. І досі немає законів, без яких законодавче забезпечення земельних відносин не може вважатися достатньо повним.

07.07.2011 року після тривалого обговорення був прийнятий Закон України «Про державний земельний кадастр», який в основній частині набув чинності з 01.01.2012 року. Головною метою зазначеного закону є створення правової бази для проведення земельно-кадастрової діяльності, ведення державного земельного кадастру, ефективного механізму державного управління земельними ресурсами.

Поряд з цим до сих пір не прийнятий закон про ринок земель, що не дозволяє в повній мірі запровадити цивілізований та економічно ефективний обіг земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

З іншого боку, Верховна Рада України приймає численні непов'язані між собою законодавчі акти в сфері земельної політики, внаслідок чого кількість законодавчих колізій тільки збільшується. Зокрема в липні 2012 року без

обговорення та внесення поправок були прийняті Закон від 05.07.2012 року №5070 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення права користування земельними ділянками при відведенні їх для суспільних потреб», Закон «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо порядку проведення земельних торгів у формі аукціону» від 05.07.2012 року №5077-VI, Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння іпотечному кредитуванню» від 05.07.2012 року №5059-VI, Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення та спрощення процедури державної реєстрації земельних ділянок та речових прав на нерухоме майно» від 04.07.2012 року №5037-VI.

Фрагментарність, несистемність земельних перетворень проявляється у непослідовній зміні одного законодавчого регулювання іншим. Законотворчий процес у сфері земельних відносин продовжує носити безсистемний характер. Законодавча база у сфері земельних відносин сьогодні – це скоріш законодавчий масив, а не система, конгломерат незбалансованих нормативних документів, більшість з яких – підзаконні, в значну кількість яких зразу ж після прийняття вносяться численні зміни і доповнення².

Література:

1. Земельний кодекс України (із змінами і доповненнями станом на 05.07.2012) // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, N 3-4, ст.27
2. Закон України «Про державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, N 8, ст.61
3. Державна земельна політика в Україні (Аналітичні матеріали) / Круглий стіл «Стан і стратегія сучасної земельної політики в країні». - Київ, Центр Разумкова. – 2009. – 85 с.
4. Греков Л. Д., Мірошніченко А. М., Юрченко А. Д. Проблеми постреформеного удосконалення державної політики щодо земельних відносин і землекористування в аграрній сфері // Земельне право України: Теорія і практика №2/2008

² Греков Л.Д., Мірошніченко А.М., Юрченко А.Д. Проблеми постреформеного удосконалення державної політики щодо земельних відносин і землекористування в аграрній сфері // Земельне право України: Теорія і практика №2/2008

5. Кудинов В. А. Правовое регулирование земельной реформы в Украине: отдельные аспекты / В. А. Кудинов // Предпринимательство, хозяйство и право. — 2009. — № 12. — С. 211-214.

6. Кудинов В. А. Правовое регулирование земельных отношений в условиях евроинтеграции / В. А. Кудинов // Научные достижения на пути к совершенствованию правовой системы: материалы международной научно-практической интернет-конференции (г. Тернополь, 6 октября 2009 г.). — М.: Украина, 2009. — С. 78-80.

7. Третяк А. Основні напрями змін та удосконалення державної земельної політики в Україні / А.Третяк // Національна безпека і оборона. — 2009. — № 3. — С. 58-63.

8. Рибалко С. В., Танклевська Н. С. Купівля-продаж землі як фактор розвитку аграрного виробництва / С. В. Рибалко, Н. С. Танклевська // Економіка АПК. — 2009. — № 12. — С. 34-36.

9. Новаковський Л. Я. Шляхи удосконалення законодавчого забезпечення розвитку земельних відносин в Україні / Л. Я. Новаковський // Економіка АПК. — 2009. — № 3. — С. 21-23.

ЗЕМЛІ ІСТОРИЧНИХ АРЕАЛІВ НАСЕЛЕНИХ МІСЦЬ В КОНТЕКСТІ ПОДІЛУ ЗЕМЕЛЬ НА КАТЕГОРІЇ

Бевз О.В.,
асистент кафедри екологічного права
юридичного факультету
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Земельне право як наука має свої напрями досліджень у сфері земельних правовідносин. Так, поняття цільового призначення земель і питання доцільності поділу земель на категорії, обґрунтованості їх переліку та змісту кожної з категорій уже тривалий час є предметом досліджень і дискусій науковців та практиків. Актуальним це питання є і при дослідженні правового режиму земель історичних ареалів населених місць.

Згідно з ч. 1 ст. 19 ЗК України землі України поділяються на категорії за основним цільовим призначенням, але при цьому не роз'яснюється, що розуміється під цільовим призначенням земельної ділянки. З одного боку, використання земель за цільовим призначенням розглядається як один із

принципів земельного права, який пронизує зміст усіх його інститутів¹. З іншого, як слушно зазначає А. М. Мірошніченко, на сьогоднішній день положення земельного законодавства України щодо поняття “цільового призначення земель” є нечіткими і суперечливими².

Класифікація видів цільового призначення земель, затверджена наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23.07.2010 р. № 548, визначає поділ земель на окремі види цільового призначення земель, які характеризуються власним правовим режимом, екосистемними функціями, видом господарської діяльності, типами забудови, типами особливо цінних об'єктів для ведення обліку земель та формування звітності із земельних ресурсів. Щодо земель історико-культурного призначення визначені наступні види: для забезпечення охорони об'єктів культурної спадщини; для розміщення та обслуговування музейних закладів; для іншого історико-культурного призначення; також для даних цілей та для збереження та використання земель природно-заповідного фонду³. Слід звернути увагу, що, на нашу думку, передбачені класифікатором види цільового призначення є неконкретними, не відображають складу земель історико-культурного призначення, визначеного законодавством, не відмежовують їх від земель інших категорій (природно-заповідного фонду) і не вносять ясності у вирішення питання можливого використання земель історико-культурного призначення згідно із цільовим призначенням.

Так само все більше науковців вказують на необхідність реформування одного з основних принципів побудови вітчизняного земельного законодавства – поділу земель на категорії і пропонують його альтернативи.

Так, Р. І. Марусенко пропонує замість існуючої системи категорій земель запровадити механізми екологічного, сільськогосподарського та

¹ Гуревський В. К. Предмет, метод, принципи і система земельного права // Земельне право України : підруч. / Гуревський В. К. ; за ред. Погрібного О. О., Каракаша І. І. — К. : Істина, 2003. — С. 5–18.

² Мірошніченко А.М. Порушення порядку зміни цільового призначення земельних ділянок як підстава для прокурорського реагування // Земельне право України. – 2006. - №. 5. – С. 41.

³ Офіційний вісник України. - 2010. - № 85. – Ст. 3006.

урбаністичного зонування земель⁴. Визначати правовий режим землі на основі планування територій з урахуванням вимог чинного законодавства України щодо формування національної екологічної мережі пропонує В. В. Носік. Він також зазначає, що поділ земель на чітко визначену кількість категорій з особливим правовим режимом для кожної з них створює реальні перешкоди у здійсненні громадянами та юридичними особами суб'єктивних земельних прав⁵. А. М. Мірошніченко так само піддає сумніву доцільність поділу земель на категорії і пропонує законодавчо закріпити систему пріоритетів між категоріями земель, що може використовуватися при вирішенні колізій між правовими режимами різних категорій за умови їх поширення на одну земельну ділянку та при зміні цільового призначення земельних ділянок⁶. Крім того, аналізуючи проблемні питання поділу земель на категорії, науковець зазначає наступне: 1) у законодавстві повинні фіксуватися основні обмеження і приписи щодо використання найбільш важливих і типових земель, що мають групуватися в категорії земель (в тому числі історико-культурного призначення); 2) більш детальні обмеження та приписи, що доповнюють законодавчі або компенсують їх відсутність, повинні міститися у планувальній документації (насамперед із зонування); 3) конкретний режим земельної ділянки повинен визначатися у землевпорядній документації щодо конкретної ділянки. Цей режим має враховувати законодавчі та планувальні обмеження та приписи, або компенсувати їх відсутність. Слід поступово впровадити загальне правило, за яким будь-який серйозний вплив на земельну ділянку повинен дозволятися лише за наявності землевпорядної документації, яка це дозволяє⁷.

Серед недоліків і суперечностей сучасного поділу земель на категорії називають те, що в межах однієї категорії земель можуть бути земельні ділянки

⁴ Марусенко Р. І. Деякі аспекти реалізації принципу використання земель за цільовим призначенням / Р.І. Марусенко // Земельне право України: теорія і практика. — 2007. — № 1. — С. 37–46.

⁵ Носік В.В. Право власності на землю Українського народу. Дис. ... д.ю.н. ... 12.00.06. — К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2006. — С. 102, 104.

⁶ Мірошніченко А. М. Проблемні правові питання поділу земель на категорії / А.М. Мірошніченко // Бюлетень Міністерства юстиції. — 2005. — № 12 (50). — С. 50–51.

⁷ Там само. — С. 46–47.

з правовими режимами, що практично не мають нічого спільного. Така ситуація призводить до того, що сама по собі належність земельної ділянки до певної категорії земель у більшості випадків мало що говорить про її правовий режим⁸.

Іншою проблемою є так зване “дублювання” правових режимів, тобто коли дві різні норми відносять одну й ту ж земельну ділянку до різних категорій земель.

З цього приводу В. М. Правдюк зазначає, що нормативне визначення характеристик тієї чи іншої категорії в ЗК України є занадто абстрактним, що не дозволяє на підставі приписів законодавства з упевненістю відокремити землі однієї категорії від іншої. Так, наприклад, одна і та сама територія може мати ознаки, що дозволяють її віднести водночас до земель рекреаційного, лісогосподарського та історико-культурного призначення⁹. Також, на його думку, розмежування категорії земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, що існувала в період 1970-2001 років, на чотири самостійні категорії, здійснене після прийняття ЗК України 2001 року, навряд чи можна назвати не лише вдалим, а і здійсненим взагалі. Критерії для розмежування земель в межах наведених вище чотирьох категорій частково співпадають один із одним і створюють передумови для конфліктів стосовно віднесення однієї земельної ділянки одночасно до кількох категорій земель, що зумовлює об’єктивну необхідність скасування системи поділу земель України за цільовим призначенням.

Наприклад, ст. 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» зазначає, що землі природно-заповідного фонду, а також землі територій та об’єктів, що мають особливу екологічну, наукову, естетичну, господарську цінність і є відповідно до ст. 6 цього Закону об’єктами комплексної охорони, належать до земель природоохоронного та історико-культурного призначення. У відповідності із ст. 44 ЗК України до складу земель

⁸ Там само. — С. 44.

⁹ Правдюк В.М. Поділ без поділу: правові проблеми поділу земель на категорії // Юриспруденція: теорія і практика. - С. 22.

природно-заповідного фонду належать парки-пам'ятками садово-паркового мистецтва. В той же час об'єкти садово-паркового мистецтва ст. 2 Закону України "Про охорону культурної спадщини" віднесено до об'єктів культурної спадщини і у випадку надання їм статусу пам'ятки земельні ділянки, зайняті парками-пам'ятками садово-паркового мистецтва, відповідно до ст. 53 ЗК України та ч. 1 ст. 34 Закону України "Про охорону культурної спадщини" належать до земель історико-культурного призначення.

Але, подібне суперечить принципу поділу земель України на категорії за основним цільовим призначення, вважає О. В. Донець. Оскільки одна земельна ділянка не може перебувати одночасно у двох категоріях, то існує потреба у прийнятті відповідних змін до чинного законодавства. Виходом із такої ситуації, на думку автора, є закріплення чітких критеріїв, за якими б і відбувався поділ на категорії за основним цільовим призначенням. Зазначені критерії повинні враховувати соціальні, природні, економічні, екологічні, історико-культурні, наукові, виробничі та оздоровчі цінності. Однак, зазначає О. В. Донець, використання певної земельної ділянки для однієї мети практично завжди буде основним, а інше цільове використання другорядним. Відповідно, по відношенню до земельної ділянки може переважати правовий режим земель історико-культурного призначення, який доповнюється певними нормами, що визначають правовий режим земель водного фонду чи земель природно-заповідного фонду, або навпаки. Тобто встановлюється складний «змішаний» правовий режим. При цьому, змішаний правовий режим земель, що мають не одне цільове призначення, має на увазі, що до правових норм, які встановлюють правовий режим однієї категорії земель законодавець додає певні правові норми, що встановлюють правовий режим іншої категорії земель із метою забезпечення найбільш раціонального їх використання та охорони. Також, до земель історико-культурного призначення, які мають складний «змішаний» правовий режим, можна віднести землі під заповідниками,

музеями-заповідниками, пам'ятками садово-паркового мистецтва¹⁰. За такого підходу виникає питання щодо необхідності взагалі у відмежуванні однієї категорії земель від інших.

На нашу думку, недоречність концепції поділу земель на категорії можна продемонструвати на прикладі правового режиму земель історичних ареалів населених місць, оскільки історичні ареали виділяються українським законодавством не за принципом поділу земель на категорії, а за функцією, яку вони виконують, а саме – територіальної охорони об'єктів культурної спадщини в межах населених пунктів.

Термін “історичні ареали населених місць” був закріплений у Законі України “Про охорону культурної спадщини” від 8.06.2000 р. (далі – Закон). Попередній закон, який діяв у даній сфері – Закон УРСР “Про охорону і використання пам'яток історії та культури” від 13 липня 1978 р. такого поняття не містив. Появу даного терміну в українському законодавстві можна пояснити впливом міжнародних документів, зокрема, Міжнародної хартії про охорону історичних міст (Вашингтонської хартії) від 1.01.1987 р., яка англійською мовою має назву Washington Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas. Поняття ареалу закріплене також у Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 318 (далі – Порядок). В той же час, ЗК України серед об'єктів, які знаходяться на землях історико-культурного призначення, історичні ареали населених місць не згадує.

Відповідно до ст. 1 Закону – це частина населеного місця, що зберегла об'єкти культурної спадщини і пов'язані з ними розпланування та форму забудови, які походять з попередніх періодів розвитку, типові для певних культур або періодів розвитку.

¹⁰ Донець О.В. Правовий режим земель історико-культурного призначення. - Дис. ... канд. юрид. наук ... 12.00.06. - Х.: 2010. - С. 66-67.

Згідно з пунктом 6 Порядку історичний ареал – це найбільш освоєна в минулому і добре збережена частина території населеного місця, що відрізняється традиційним характером середовища і значною кількістю об'єктів культурної спадщини від інших, менш освоєних або погано збережених частин населеного місця. Відповідно до ст. 1 Закону України “Про охорону культурної спадщини” традиційний характер середовища – це історично успадкований вигляд та об'ємно-просторова структура історичного населеного місця.

Незважаючи на відмінності у визначеннях історичних ареалів населених місць у чинному законодавстві, вважаємо, що по суті вони не є суперечливими, оскільки: 1) вказують на те, що історичний ареал – це частина населеного місця; 2) що це добре збережена частина населеного місця; 3) дана частина населеного місця повинна відрізнятися значною кількістю об'єктів культурної спадщини; 4) ці об'єкти культурної спадщини мають історичне значення; 5) така частина населеного місця повинна відрізнятися традиційним характером середовища (або ж об'єкти культурної спадщини повинні бути типовими для певних культур або періодів розвитку).

Пунктом 10 Порядку визначено, що історичний ареал є спеціально виділеною у населеному місці територією історико-культурного значення із затвердженими межами, яка повинна фіксуватися в усіх землепорядних і містобудівних документах та розглядатися як специфічний об'єкт містобудівного проектування. Необхідно підкреслити, що формулювання “територія історико-культурного значення” не є тотожним поняттю “землі історико-культурного призначення”. Виокремлюючи особливості правового режиму історичних ареалів населених місць, необхідно в першу чергу відзначити, що вони є комплексною категорією. У п. 11 Порядку встановлено, що до земель історико-культурного призначення належить частина територій історичних ареалів, а саме території пам'яток та їх охоронних зон, території заповідників, охоронювані археологічні території (на сьогодні віднесення охоронних зон до земель історико-культурного призначення не відповідає

положенням ст. 34 Закону України “Про охорону культурної спадщини” та ст. 53 ЗК України і потребує корегування у відповідності із актами вищого рівня).

Таким чином, правовий режим земель історико-культурного призначення, на нашу думку, повинен поширюватися лише на частину територій історичних ареалів населених місць, на яких знаходяться об’єкти, визначені ст. 53 ЗК України. В той же час, у межах історичних ареалів населених місць можуть знаходитися землі, які не належать до земель історико-культурного призначення, наприклад, землі житлової та громадської забудови або землі природно-заповідного фонду, рекреаційного призначення тощо.

РОЗВИТОК НАУКОВО-ПРАВОВОЇ ДУМКИ ПРО СУЧАСНУ ЗЕМЕЛЬНУ РЕФОРМУ В УКРАЇНІ

Заєць О.І.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри земельного та аграрного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Сучасна земельна реформа, започаткована більше двадцяти років тому, здійснюється і досі. Така тривалість цього процесу пов’язана із тим, що мета відновлення ефективного використання земель не досягнута. Причин такої ситуації достатньо багато.

Науково-правова думка про земельну реформу як комплексний процес розвивалась переважно протягом перших десяти років земельної реформи¹. Наступний період характеризується дослідженнями окремих напрямків цього

¹ Андрейцев В.И. Земельная реформа: Приватизация. Экология. Право.- К.:УЭАН, 1997. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. – Х.: «Консум», 1998. Заєць О.І. Правові аспекти земельної реформи в Україні: Дис. ... к.ю.н. - К.:1999. та інші.

процесу². Це логічно пов'язано з необхідністю поглиблення наукових знань в кожному з напрямків земельної реформи.

Але незважаючи на це, а також те, що законодавство так і не спромоглося прийняти комплексний нормативно-правовий акт або програму у цій сфері, земельна реформа залишається явищем комплексним. На офіційному рівні про це засвідчили Рекомендації парламентських слухань "Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні" від 22.09.2005 р. Тому економічний, екологічний інституційно-функціональний та правотворчий напрямки є так само актуальними.

Основними нормативно-правовими актами, що регулюють та спрямовують сучасну земельну реформу, є Постанова Верховної Ради України від 18 грудня 1990 року "Про земельну реформу", Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року (Розділ IX "Прикінцеві положення", Розділ X "Перехідні положення" та інші), Закон України від 6 жовтня 1998 року "Про оренду землі" у редакції від 2 жовтня 2003 року, Закон України від 5 лютого 2004 року "Про розмежування земель державної та комунальної власності", Закон України від 5 червня 2003 року "Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)", Закон України 7 липня 2011 р. „Про Державний земельний кадастр”, Указ Президента України від 3 грудня 1999 року "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки", Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки, схвалені Указом Президента України від 30 травня 2001 року № 372, Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 2011 року „Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з проведення земельної реформи, збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів”, Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2012 № 513 „Про

² Носік В.В. Право власності на землю Українського народу. – Монографія. – Юрінком Інтер, 2006. Мірошніченко А.М. Колізії у правовому регулюванні земельних відносин в Україні. – Дис. ... д.ю.н. 12.00.06. – К. – 2009. та багато інших.

затвердження Порядку проведення інвентаризації земель”, Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2012 р. „Про створення Державного земельного банку” та інші.

Цілий ряд нормативно-правових актів у сфері сучасної земельної реформи вже втратили чинність на даний момент або втратили актуальність і зараз не застосовуються. Серед них Земельний кодекс УРСР від 18 грудня 1990 р. в ред. 13 березня 1992 р., Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. „Про приватизацію земельних ділянок”, Постанова Верховної Ради України від 13 березня 1992 р. „Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі”, Указ Президента України від 12 липня 1995 р. „Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності”, Постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 1993 р. № 334 „Про першочергові заходи щодо підготовки і проведення земельної реформи” та багато інших. Знання цієї частини земельного законодавства конче необхідне для розуміння нинішньої ситуації у сфері реформування земельних правовідносин. Адже абсолютно вірно, що сучасна реформа надто затягнулась і потребує логічного завершення³.

У зв'язку із значними дефектами законодавства України у сфері земельної реформи, зокрема, відсутністю в ньому нормативного акту, який би чітко визначив основні напрямки сучасної земельної реформи в Україні, відсутністю концептуального та програмного забезпечення, нижче наводимо групи земельно-реформаційних заходів, які передбачені вищезазначеними нормативно-правовими актами і згруповані за нашою науковою класифікацією (яка, звичайно, є дещо умовною, як і будь-яка наукова класифікація).

Економічний напрям сучасної земельної реформи включає:

- *Реформування відносин власності на землю та розвиток ринку землі* передбачалося здійснити шляхом інвентаризації земель всіх категорій, реєстрації громадян та юридичних осіб, які бажали отримати землю для

³ Мірошниченко А.М. Земельне право України: Підручник. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – С. 103

господарювання на ній, розробки і розгляду пропозицій про перерозподіл земель та, власне, перерозподілу земель.

Інвентаризація земель (історична назва - ревізія земель) під час комплексних земельних реформ у різні історичні періоди завжди передувала діям щодо зміни власника чи користувача землі. Не стала виключенням і сучасна земельна реформа в Україні: п. 3 Постанови Верховної Ради України від 18 грудня 1990 року “Про земельну реформу” передбачив проведення інвентаризації земель як перший крок реформи. Але відсутність правового регулювання цього заходу вкрай загальмувала цей процес. Крім того, з-за відсутності єдиної загальнодержавної процесуальної процедури здійснення актам інвентаризації деколи надалося правовстановлююче значення, що породжувало численні земельні спори. Прийнята через більш ніж двадцять років після початку земельної реформи Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2012 № 513 „Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель” повинна надолужити втрачене.

Перерозподіл як захід земельної реформи включає сукупність правових форм діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо позбавлення прав на землю одних суб`єктів та надання таких прав іншим з метою відновлення ефективного використання земель.

Згідно з Постановою Верховної Ради України “Про земельну реформу”, ЗКУ та рядом інших нормативних актів перерозподіл як захід земельної реформи розширив свій зміст за допомогою додаткових правових форм і включає: 1) припинення права користування землею, яке здійснюється із порушенням вимог щодо її раціонального використання та охорони; 2) роздержавлення і приватизацію земель; 3) купівлю-продаж земель державної власності; 4) надання земель державної власності у користування; 5) паювання та розпаювання земель; 6) створення і використання земель резервного фонду; 7) розмежування земель державної і комунальної власності.

Як слушно зазначає Мірошніченко А.М., складовою завершального етапу реформи повинна бути також оптимізація структури землекористування шляхом ліквідації негативних наслідків попередніх етапів реформи (парцеляції земель сільськогосподарського призначення та усіх негативних явищ, з цим пов'язаних)⁴. На нашу думку, такий напрям земельної реформи за своїм характером має належати все до того ж перерозподілу земель, хоча чіткого нормативного регулювання на даний момент він не отримав.

З останнім пов'язане і питання відміни мораторію на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення, яке в наукових колах, на державному рівні та серед пересічних громадян так і не знайшло однозначного вирішення⁵.

Надзвичайно актуальним і важливим заходом сучасного періоду земельної реформи є розмежування земель державної та комунальної власності, первинно передбачене п.п.10-12 Перехідних Положень ЗКУ (оскільки за ЗКУ в редакції 13 березня 1992 р. земель комунальної власності не існувало) та згодом врегульоване спочатку Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2002 р. „Про затвердження Тимчасового порядку розмежування земель права державної та комунальної власності”, а потім Законом України від 5 лютого 2004 р. „Про розмежування земель державної та комунальної власності”.

Відповідно до ст. 1 цього Закону розмежування земель державної та комунальної власності полягає у здійсненні організаційно-правових заходів щодо розподілу земель державної власності на землі територіальних громад і землі держави, а також щодо визначення і встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок державної та комунальної власності.

⁴ Маються на увазі наслідки тієї частини земельної реформи, яка була тісно пов'язана з аграрною, і відбувалась шляхом 1) передачі земель у колективну та приватну власність; 2) паювання земельних ділянок, переданих у колективну власність; 3) розпаювання земель, переданих у колективну власність (виділення земельних ділянок в натурі (на місцевості) в рахунок паїв). //Мірошніченко А.М. Земельне право України: Підручник. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – С. 103.

⁵ http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245537704;
[http://myland.org.ua/index.php?id=139&lang=uk&tag=ABOUT%20US.](http://myland.org.ua/index.php?id=139&lang=uk&tag=ABOUT%20US)

Слід констатувати, що на даний момент розмежування земель державної та комунальної власності так і не відбулося. Юридична причина цього полягає у відсутності форми державного акта на право комунальної власності на землю та механізму реєстрації права комунальної власності, вимога щодо яких міститься у ст.ст. 125, 126 ЗКУ та ст. 14 Закону України „Про розмежування земель державної та комунальної власності”. Фактична ж причина полягає в тому, що передбачений Законом порядок розмежування є дуже трудомістким і дорогим процесом і навряд чи можливий у сучасних умовах⁶. Тому Мірошніченко А.М. пропонує земельні ділянки державної власності, відведені у користування певним суб’єктам для певних потреб, автоматично (законом) визнавати земельними ділянками комунальної власності і вважати, що розподіл відбувся.

Законодавець частково прислухався до пропозицій юридичної науки, ухваливши поки-що у першому читанні Проект Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності” (Постанова Верховної Ради України від 20 березня 2012 р.).

Більше того, Мірошніченко А.М. та Ріпенко А.І. пропонують тлумачення закону, яке без будь-яких негативних наслідків для суспільства дасть змогу вже сьогодні вважати значну частину земель, що за попереднім підходом „підлягали розмежуванню”, комунальними. Запропонований підхід ґрунтується на тому, що 1) всупереч усталеному уявленню, на початку земельної реформи всі землі, які раніше перебували у власності радянської держави, стали не власністю Української держави (тобто державною власністю), а власністю Українського народу, яку доцільно розглядати як загальне поняття по відношенню до державної та комунальної власності; 2) після прийняття ЗКУ безпосередньо на підставі його положень частина земель Українського народу була визнана комунальною власністю, а частина – державною власністю; 3) у певних випадках, за відсутності належної визначеності щодо меж земельних ділянок,

⁶ Мірошніченко А.М. Земельне право України: Підручник. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – С. 144.

які перейшли у комунальну (державну) власність, такі межі підлягають уточненню згідно із правилами, встановленими законодавством про розмежування⁷.

Грошова оцінка земель та удосконалення порядку справляння плати за землю. Дуже важливим фінансово-економічним заходом земельної реформи стало впровадження плати за землю. Земельне законодавство пострадянського періоду поповнив Закон України від 3 липня 1992 р. “Про плату за землю”, який згодом замінив Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. (Розділ 13 „Плата за землю”).

Плата за землю була запроваджена з метою раціонального використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, вирівнювання соціально-економічних умов господарювання на землях різної якості, фінансування витрат на ведення земельного кадастру, проведення землеустрою та моніторингу земель, а також розвитку інфраструктури населених пунктів (ст. 2 Закону України “Про плату за землю”).

В основу розрахунку плати за землю, зокрема земельного податку, була покладена грошова оцінка земель, яка згодом отримала назву нормативної грошової оцінки. Оскільки землі України на момент запровадження земельної реформи не були оцінені, проведення грошової оцінки земель стало однією із економічних складових сучасної земельної реформи.

Первинно процесуальні питання грошової оцінки земель були врегульовані Порядком грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, затвердженим Наказом Держкомзему України, Мінсільгосппроду України, Держкоммістобудування України та Української академії аграрних наук в редакції від 27 листопада 1995р. № 76/230/325/150 (із змінами від 15 квітня 1997 р. № 46/131/63/34) та Порядком грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів), затвердженим Наказом Держкомзему України, Держкомбудархітектури

⁷ Мірошниченко А.М., Ріпенко А.І. Чи є в Україні землі комунальної власності?. //Адвокат. – 2012. - № 2. – С.7.

України, Держкомводгоспу України, Мінагропрому України, Держкомлісгоспу України та Української академії аграрних наук від 29 серпня 1997 р. № 86/19/148/86/76/88.

Ці накази згодом були замінені наказами Держкомзему України, Мінагропромполітики України, Мінбудархітектури України, Української академії аграрних наук „Про Порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів” від 27 січня 2006 р. № 18/15/21/11 та Держкомзему України, Мінагропромполітики України, Мінбудархітектури України, Держкомлісгоспу України, Держводгоспу України, Української академії аграрних наук „Про Порядок нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів)” від 27 січня 2006 р. № 19/16/22/11/17/12.

В процесі обчислення застосовуються Методика грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 1995 р. № 213, та Методика грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 1997 р. № 525.

Незважаючи на тривалий період здійснення цього напрямку земельної реформи, за даними статистики повністю оцінені лише землі сільськогосподарського призначення.

Екологічний напрям земельної реформи первинно був представлений Постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 1993 р. № 334 “Про першочергові заходи щодо підготовки і проведення земельної реформи”.

Згідно з цією Постановою на Держкомзем України та ряд інших органів управління покладался обов'язок забезпечити виконання таких заходів: розробка державних та регіональних програм захисту земель від водної та вітрової ерозії, деградації ґрунтів; рекультивация порушених земель, землювання малопродуктивних земель родючим шаром ґрунту, створення

захисних лісонасаджень і будівництво протиерозійних гідротехнічних споруд; поновлення картографічних матеріалів проведення ґрунтових і геоботанічних обстежень, проведення комплексного обстеження земельних угідь на забрудненість важкими металами, радіонуклідами, пестицидами; розробка концепції забезпечення раціонального використання і охорони земель за різних форм власності та господарювання.

Результати виконання цих заходів не відповідали вимогам часу і не задовольнили мету реформування. Головна причина - відсутність належного фінансування. З цієї ж причини до цього часу не прийнято Загальнодержавну програму охорони земель, хоча це було заплановано ще Розпорядженням Президента України від 17 лютого 1996 р. “Про Національну програму охорони земель на 1996 - 2005 р. р.”

Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки, схвалені Указом Президента України від 30 травня 2001 р. № 372 констатували практичне припинення здійснення заходів щодо охорони земель та передбачали здійснення програм поліпшення якості та охорони земель за рахунок коштів, які надходять від земельного податку.

Екологічний напрям земельної реформи представлений у новітньому законодавстві дуже бідно. Заслуговує на увагу тільки Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 2011 р. № 219 “Про порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з проведення земельної реформи, збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів”, яка запроваджує процесуальний механізм витрачання коштів державного бюджету на фінансування екологічних, економічних та управлінських заходів земельної реформи.

Інституційно-функціональний напрям в сучасних умовах полягає у поліпшенні організації і розподілі, уточненні компетенції вищих, центральних і місцевих органів управління у галузі використання та охорони земельних

ресурсів, державних органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яким сьогодні надані широкі повноваження щодо управління у сфері земельних відносин.

Реформування організації спеціального державного управління у сфері земельних ресурсів законодавчо мало декілька етапів:

1) планування створити Державний комітет України по земельній реформі (п. 2 Постанови Верховної Ради України “Про земельну реформу”, Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 1992 р. № 73 “Питання Державного комітету України по земельній реформі”);

2) створення Державного комітету України по земельних ресурсах (Постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1992 р. № 345 “Питання Державного комітету України по земельних ресурсах”, п. 5 якої скасував дію вище названої Постанови);

3) Указ Президента України від 6 січня 1996 р. № 34 “Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів” вилучив державні органи земельних ресурсів з подвійного підпорядкування і запровадив єдину централізовану систему цих органів. На його підставі розроблено і затверджено нові Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах (Указ Президента України від 13 травня 1996 р.) та Типові положення про обласне, Київське та Севастопольське міське управління, районний відділ, міське (міст обласного та районного підпорядкування) управління (відділ) земельних ресурсів (Постанова Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1996 р. № 930);

4) Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” Державний комітет України по земельних ресурсах було віднесено до центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство екології і природних ресурсів України. На підставі Указу Президента України від 5 березня 2002 р. вищезазначену норму було виключено;

5) діяльність Держкомзему України спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України безпосередньо до підписання Указу Президента України від 20 квітня 2005 р. “Про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України”. П. 3 цього документу запровадив спрямування і координацію Міністерством охорони навколишнього природного середовища України діяльності Державного комітету України по земельних ресурсах разом з іншими поресурсовими відомствами шляхом визначених напрямів діяльності;

6) Постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 69 була передбачена реорганізація Держкомзему України шляхом перетворення в Державне агентство земельних ресурсів України (Держземагентство України);

7) Держземагентство України реорганізовано на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2008 р. № 48 шляхом перетворення в Державний комітет із земельних ресурсів України;

8) Остання на даний момент реорганізація Держкомзему в Держземагентство відбулася на підставі Указу Президента України від 8 квітня 2011 р. Держземагентство України є центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики і продовольства України. Мінагрополітики України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної політики в тому числі в галузі земельних відносин (Указ Президента України від 23 квітня 2011 р. „Про Міністерство аграрної політики і продовольства України”).

Численні реорганізації спеціально уповноваженого органу у галузі земельних відносин не сприяють ефективності його діяльності⁸.

Указ Президента України від 19 серпня 2002 року “Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх

⁸ Заєць О.І., Позняк Е.В., Шомпол О.А. Правові проблеми формування системи органів управління в галузі екології (початок). // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. - № 12. – С. 34-43.

використанням та охороною” та Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 року № 1958 “Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель” передбачили створення Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель. Але дана інспекція була ліквідована на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2010 р. № 1068. Натомість, функція контролю за використанням та охороною земель згідно з Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. була покладена на Державну інспекцію сільського господарства України.

В ході земельної реформи особливого значення набули та зазнали реформування і деякі інші функції державного управління у сфері використання та охорони земель, наприклад, *ведення державного земельного кадастру* (Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 1993 року № 15 “Про затвердження Положення про порядок ведення державного земельного кадастру”, Закон України від 7 липня 2011 р. „Про Державний земельний кадастр”).

З початком земельної реформи з’явилися нові функції управління, такі як *моніторинг земель* (Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 року „Про затвердження положення про моніторинг земель”), *організація державної експертизи землевпорядної документації* (Закон України від 17 червня 2004 року ”Про державну експертизу землевпорядної документації”) та інші.

Особливого значення вчені-правники надають такому заходу земельної реформи як *створення системи реєстрації прав на землю*⁹. Як відомо, Закон України від 1 липня 2004 року “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” не діє з-за відсутності механізму його реалізації. Натомість, відповідно до Закону України від 5 березня 2009 р. право власності на земельну ділянку виникає з моменту державної реєстрації

⁹ Мірошніченко А.М. Земельне право України: Підручник. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – С.103 Гринько С.В. Правові аспекти реєстрації прав на землю: Монографія. – К.: ВПЦ „Київський університет”, 2004. 9

земельної ділянки¹⁰. Остання здійснюється в межах ведення Державного земельного кадастру. Наразі прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 р. „Про затвердження Порядку державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядку надання витягів з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно”. Чекаємо на практичне впровадження цього правового механізму.

Реформуванню підлягають і інші функції управління у сфері використання та охорони земель.

Правотворчий напрям включає діяльність державних органів по нормативно-правовому забезпеченню земельної реформи та постреформаційних земельних правовідносин.

За час проведення земельної реформи прийнято значну кількість нормативно-правових актів, здійснено дві кодифікації земельного законодавства, але завдання реформування в цьому напрямку - розробка і прийняття необхідної кількості нормативних актів, які регулювали б процес земельної реформи та післяреформаційні земельні відносини за принципами ефективності, економічності та корисності – так і не реалізоване.

Питанням систематизації сучасного земельного законодавства присвячено чимало наукових праць¹¹.

Для зменшення ступеню колізійності чинного земельного законодавства України перспективним напрямком Мірошніченко А.М. та інші вчені вважають його кодифікацію, для якої сьогодні існують основні необхідні умови: відносна стабільність законодавства та відносно усталена практика його застосування¹².

Підсумовуючи все вищевикладене, вважаємо, що:

¹⁰ Мірошніченко А.М. Земельне право України: Підручник. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – С.171.

¹¹ Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України: Збірник наукових праць круглого столу (18 березня 2011 р.) – К. – 2011. – 238 с.

¹² Мірошніченко А.М. Колізії у правовому регулюванні земельних відносин в Україні. – Дис. ... д.ю.н. 12.00.06. – К. – 2009. – С. 10-11.

не дивлячись на тривалий період здійснення земельна реформа в Україні на сучасному етапі продовжує бути комплексним суспільним процесом;

законодавство у сфері земельної реформи не приділяє достатньої уваги всім нагальним земельно-реформаційним процесам, в тому числі екологічному напрямку земельної реформи;

у суспільстві зріє визнання необхідності логічного завершення земельної реформи¹³.

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ

Ігнатенко І.В.,
стажист-дослідник
кафедри земельного та аграрного права,
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

Сьогодні в Україні налічується 29904 населених пунктів з населенням понад 46,8 млн. жителів. Їхня площа дорівнює 7,3 млн. га, що становить 12 % земельного фонду України. Землі населених пунктів хоча і не визнаються за чинним Земельним кодексом України (далі – ЗК України) окремою категорією, однак територію населеного пункту без перебільшення можна визнати як найскладнішу і за складом земель та їх функціональним використанням, і за формами власності та обмеженням прав власності на землі, і за колом проблемних питань як соціально-економічного, так і екологічного характеру. Ефективне вирішення зазначених та багатьох інших питань організації планування і розвитку територій населених пунктів можливо забезпечити в рамках реалізації заходів із зонування земель.

Чинний ЗК України недостатньо враховує ту важливу ознаку, що земля виступає просторово-територіальною базою, тобто операційною основою для

¹³ Мірошніченко А.М. Земельне право України: Підручник. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – С. 103.

розміщення і функціонування населених пунктів, зокрема сільських населених пунктів, селищ та міст, хоча це чітко впливає з аналізу чинного земельного законодавства. Скажімо, чинний раніше ЗК України містив спеціальний розділ «Землі населених пунктів», у якому, зокрема, були зосереджені норми : про землі міст (ст. 63); землі селищ міського типу (ст. 64); землі сільських населених пунктів (ст. 65).¹ Новий ЗК України не враховує цих особливостей, чим збіднів зміст регулюючих норм у цій частині, і виділяє окрему категорію земель житлової та громадської забудови (ст. 38-42).²

Але виділення даної категорії є методологічно невірним, оскільки зазначені землі згідно зі ст. 38 ЗК України виступають лише складовою частиною земель населених пунктів. Крім земель житлової та громадської забудови, у населених пунктах зосереджені земельні ділянки промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення; природоохоронних, оздоровчих, рекреаційних, історико-культурних об'єктів; об'єктів комунального господарства; водогосподарського, лісогосподарського та сільськогосподарського використання; загального користування.

Мотивом законодавчої заміни категорії "землі населених пунктів" на "землі житлової та громадської забудови" було те, що категорія земель населених пунктів виділялася, на думку багатьох вчених, не за критерієм цільового призначення, а за критерієм територіального розміщення.³ Чинний ЗК України і при виділенні земель житлової та громадської забудови не відмовився від критерію територіального розміщення: до даної категорії земель відносяться землі лише в межах населених пунктів.

Отже ця категорія земель не поширюється на земельні ділянки під поселеннями за межами населених пунктів. Між тим, будинки та споруди можуть знаходитися і поза межами населених пунктів. Однак, в жодному

¹ Земельний кодекс України від 18.12.1990 р. № 561-ХІІ // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 98.

² Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України : Актуальні проблеми практичної теорії. – 2-ге вид., випр. – К.: Знання, 2007. – с. 136.

³ Мірошніченко А. М. Земельне право України: Підручник. – 2-ге видання, допов. і перероб. – К: Алерта ; ЦУЛ, 2011. – с. 443.

нормативно-правовому акті не передбачено такої заборони, тобто діє загальне правило, яке надає право будь-якому власнику землі землекористувачу споруджувати жилі будинки, виробничі та інші будівлі і споруди. Правовий режим земель поселень за межами населених пунктів має чимало прогалин, що призводить до численних зловживань.

Виділення в складі земель населених пунктів земель громадської забудови не узгоджується із прийнятим у планувальній діяльності зонуванням земель населених пунктів.

Згідно з ст. 180 ЗК України, зонування земель здійснюється у межах населених пунктів.⁴ При зонуванні встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок в межах окремих зон. Кожна функціональна зона набуває певного узагальненого цільового призначення (наприклад, житлова, промислова, соціально-культурна, рекреаційна зони тощо). Тому власник земельної ділянки має право вибору її цільового використання в межах переліку видів цільового використання земель, встановлених для функціональної зони.

Зонування території населених пунктів тісно пов'язане з містобудівною документацією. Тому зонінгові правила, як відмічається в літературі, є своєрідним механізмом застосування рішень генерального плану до окремих земельних ділянок та будівельних проектів з метою забезпечення цілеспрямованого розвитку населеного пункту.

Підсумовуючи наведене, слід відзначити, що зонування земель не може бути покладене в основу обґрунтованого виокремлення земель громадської забудови. Тому виникає необхідність у виділенні такої категорії як «землі населених пунктів» та у прийнятті спеціального закону, який би зафіксував особливості правового режиму земель усіх категорій, що знаходяться в межах міст, селищ та сіл, у тому числі специфіку планування та зонування цих земельних територій.

⁴ Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27

ЩОДО СКЛАДОВИХ ПРЕДМЕТУ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ СУЧАСНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Каракаш І.І.,
кандидат юридичних наук, професор,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
м. Одеса

Земельні відносини, являють собою самостійний вид суспільних відносин і мають суттєві особливості, які обумовлені предметом регулювання – використанням [1]¹ та охороною земельних ресурсів країни [2]². Відповідно до ст. 14 Конституції України [3], земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Наведене конституційне положення знайшло своє закріплення і у Земельному кодексу України, який був прийнятий 25 жовтня 2001 року і набув чинності з 1 січня 2002 року [4]. Це положення має принципово важливе значення для врегулювання земельних суспільних відносин.

Термін «земля» може розглядатися у різних аспектах, а саме як: одна з планет сонячної системи, земна куля, частина космічної системи, об'єкт природного походження тощо. Як планета чи земна куля земля виступає об'єктом правового регулювання у міжнародному праві. Земля може також розглядатися як середовище проживання людини і суспільства, що охоплює земну і повітряну оболонку земної кулі, її надра, поверхню і ландшафт, тваринний і рослинний світ. У цьому значенні земля є об'єктом правового регулювання природноресурсового та екологічного права.

¹ На самостійні ознаки земельних відносин та землі як об'єкт права, що не підпадає під загальний обіг речей та майна на цивільно-правових засадах врегулювання, зверталась увага ще у дореволюційній правовій літературі. Див., наприклад, Хауке О.А. Крестьянское земельное право. – М., 1914.

² У радянські часи самостійність галузі земельного права обґрунтовувався націоналізацією землі, правом виключної державної власності на землю та інші природні об'єкти, що пов'язані з нею, виключністю земельних ресурсів з товарно-матеріального обігу, специфічністю земельних відносин тощо. Див. Общая теория советского земельного права. – М., 1983, с. 125.

У суттєво іншому значенні земля виступає як предмет правового регулювання в земельному законодавстві і праві. В них під терміном «земля» розуміють частину земної поверхні, яка розташована над надрами та іменована ґрунтовим шаром, в межах території, на яку поширюється суверенітет держави. Землі як ґрунтовій поверхні притаманні унікальні властивості, що використовуються людиною і суспільством. Як об'єкт господарювання, земля виступає засобом виробництва у сільському і лісовому господарстві та є просторовим базисом для розміщення будинків, будівель і споруд. Земля одночасно є просторовим базисом для природних об'єктів: лісів, вод, надр, рослинного і тваринного світу. Вона існує незалежно від волі людини і суспільства в якості місця та умови людського життя і суспільного існування.

Характерними рисами землі як природного об'єкту є її ресурсова незамінність та просторова обмеженість, нерухомість за станом існування та локальність за місцем розташування тощо. Незамінність землі полягає в тому, що вона незамінна для існуючого суспільства та для майбутніх поколінь людей. Обмеженість підтверджується тим, що поверхню землі не можна ані поширити, ані зменшити, а користування здійснюється об'єктивно визначеною земельною площею, що обумовлено самою природою. Нерухомість землі як природного об'єкту характеризується тим, що будь-яка земельна ділянка не може бути переміщена в іншу частину земної поверхні, тому що має фіксоване положення і не може переміщатися в просторі. Локальність розташування полягає у тому, що кожна окрема земельна ділянка знаходиться у географічно визначеному місці, незалежно від зміни власників чи користувачів [5].

Однією з найважливіших ознак землі як засобу виробництва є її ґрунтовий шар, що має унікальну властивість – родючість. У цьому зв'язку особлива роль належить земельним ресурсам у сфері сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва. Родючість у значній мірі визначає споживчу вартість землі, її корисність та здатність у поєднанні з іншими

природними факторами і людською працею бути джерелом одержання сільськогосподарської та лісогосподарської продукції.

Згідно ст. 2 Земельного кодексу, земельні відносини це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Вони виникають між державою в особі його органів, територіальними громадами і органами місцевого самоврядування, юридичними особами, громадянами та іншими учасниками цих відносин. Згідно ч. ст. 3 Земельного кодексу, земельні відносини регулюються Конституцією України, зазначеним кодексом, а також прийнятими відповідно до них іншими нормативно-правовими актами.

Проте наведені норми вказують на лише на основні земельні відносини, залишаючи поза своїми межами інші відносини пов'язані із земельними [6], наприклад, управлінські, охоронні, реєстраційно-облікові тощо. Відомо, що формою земельного права є система законодавчих актів, які регулюють весь комплекс земельних відносин. Тому ч. 1 ст. 4 Земельного кодексу до складу земельного законодавства відносить сам Земельний кодекс та інші нормативно-правові акти, що застосовуються у сфері регулювання земельних відносин. У зв'язку з цим слід відрізнити земельне право як галузь права від земельного законодавства.

Земельне право охоплює переважно однорідні суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Земельне законодавство регулює не тільки зазначені, а і пов'язані з ними відносини, зокрема, управлінські, відносини економічного стимулювання раціонального використання та ефективної охорони земель, грошової оцінки земельних ділянок, ведення державного земельного кадастру, обліку кількості та якості земель, здійснення моніторингу за станом земельних ресурсів тощо.

Земельне законодавство, складаючи сукупність різноманітних земельно-правових правил поведінки, закріплює відповідні правові режими категорій земель за їх основним цільовим призначення, що належать на праві власності або надаються у користування з визначення функціонального призначення.

Встановлені правові режими відповідних категорій земель передбачають певні види обов'язкової поведінки суб'єктів земельних відносин. Проте правовим режимам категорій земель притаманний динамічний стан, який відображає відповідні зміни у земельному устрою, що обумовлюються структурними змінами в політичній, економічній та соціальній системі суспільства.

Правовий режим земель, закріплений у в ст. 18 Земельного кодексу, встановлений як стосовно всього складу земель у державі, так і відносно його складових, що мають свій специфічний правовий режим. Проте земельне право охоплює лише такі компоненти правового режиму земель, які безпосередньо пов'язані з її родючим шаром та земною просторовою поверхнею. Тому гірничі, водні, лісові, флористичні, фауністичні та інші відносини, що мають специфічні риси і властивості та складають у вітчизняній правовій системі відповідні правові угруповання у вигляді галузей права або галузей законодавства, розглядаються у тій мірі, у якій це необхідно для позначення кола земельних відносин та визначення поняття земельного права.

Суто гірничі, водні, лісові, флористичні, фауністичні та інші природноресурсові відносини регулюються спеціальним законодавством і на їх використання безпосередньо не визначається земельним законодавством. У зв'язку з цим у ч. 2 ст. 4 Земельного кодексу встановлено, що завданням земельного законодавства є регулювання земельних відносин з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, а також забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів країни. Із наведеного випливає, що пріоритетним колом суспільних відносин, що складають предмет земельного права є суто земельні відносини.

Разом з тим, відповідно до ч. 2 ст. 3 Земельного кодексу, земельні відносини, що виникають при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу та атмосферного повітря, регулюються нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний

світ та атмосферне повітря, якщо вони не суперечать Земельному кодексу. У таких випадках йдеться про земельно-правові норми, які були включені у відповідні природноресурсові кодекси та закони (Кодекс про надра, Водний та Лісовий кодекси, закони щодо використання інших природних ресурсів) в період дії попереднього Земельного кодексу. Якщо вони будуть суперечити чинному Земельному кодексу, то слід керуватися нормами Земельного кодексу, який має певний пріоритет перед іншими кодифікованими та звичайними актами природноресурсового законодавства.

Зрозуміло, що формування галузей права на підставі кодифікованих чи звичайних законодавчих актів, не завжди свідчить про відокремлення відповідної групи суспільних відносин у самостійну галузь права. Безумовно, галузі законодавства впливають на формування галузей права і виступають в якості їх передумов, складаючи певну нормативно-правову базу для їх формування. Однак для існування самостійної правової галузі у правовій системі необхідна наявність: предмета правового регулювання, методів їх регулювання, джерел законодавства та зацікавленості суспільства у виділенні відповідної галузі права як самостійної правової єдності.

Про закономірні процеси становлення нових напрямів у правовій системі свідчить також наявність фундаментальних пошуків з цієї проблематики, встановлення особливих правових режимів при врегулюванні однорідних видів і відповідних груп суспільних відносин. Тому норми, що регламентують гірничі, водні, лісові та інші відносини, за своїм змістом суттєво відрізняються від норм, покликаних регулювати земельні відносини. Земельне, водне, лісове та гірниче право відомими вченими традиційно визнавались як відособлені галузі з їх достатнім обґрунтуванням.

Серед головних ознак самостійності галузі права є критерій наявності спеціального, особливого предмету правового регулювання. Предметом земельного права, як і будь-якої іншої галузі права, є визначене коло суспільних відносин, врегульованих нормами даної правової галузі. Для

визнання цих відносин предметом особливої галузі права, об'єктивно необхідні специфічні ознаки, які відрізняють їх від інших суспільних відносин, врегульованих нормами права.

Аналіз норм земельного законодавства надає підстави для твердження про те, що регулювання земельних відносин ґрунтується на: поєднанні врегулювання використання землі як природного ресурсу, основного засобу виробництва і територіального базису; різноманітні форм власності на землю та інші природні ресурси; наданні повноважень органам державної виконавчої влади та органам місцевого самоврядування щодо врегулювання земельних відносин на відповідному територіальному просторі; визнанні рівності учасників земельних відносин у здійсненні захисту своїх прав на землю; неприпустимості втручання держави та його органів у здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування та розпорядження земельними ділянками, крім випадків, передбачених законом; державному управлінні використанням і охороною земельних ресурсів незалежно від форм власності та інших прав на землю.

В сучасному земельному законодавстві закріплені норми, що регулюють відносини, які носять певний цивільно-правовий зміст і характер, а саме: норми щодо угод із земельними ділянками, успадкування, відшкодування збитків, заподіяних землевласникам і землекористувачам тощо. При цьому регулювання таких відносин нормами цивільного законодавства має місце у випадках, коли зазначені відносини не врегульовані земельно-правовими нормами. Тому цивільно-правові норми можна розглядати як додатковими вимоги, що носять субсидіарний характер для врегулювання земельних відносин.

У чинному земельному законодавстві чимало адміністративно-правових норм. Вони стосуються управління та контролю в галузі використання та охорони земельних ресурсів, здійснення землеустрою та ведення земельного кадастру. Проте адміністративно-правові норми в земельному законодавстві

мають спеціальне призначення, пов'язане із земельними відносинами. Це надає їм земельно-правовий зміст, у зв'язку з чим їх не можна відносити до суто адміністративно-правових відносин.

Земля стає предметом земельних відносин у зв'язку з використанням притаманних їй корисних властивостей та привласненням її продуктів, а також з її використанням як просторового базису. При цьому земля продовжує залишатися об'єктом природи. Особливості земельних відносин полягають у тому, що їх виникнення і розвиток безпосередньо пов'язано з об'єктивними закономірностями розвитку суспільства і виробництва. Таким чином, предметом земельного права є суспільні відносини, які обумовлені особливими властивостями землі як об'єкта суспільних відносин у тій частині, у якій вони регулюються нормами земельного права [7].

Сучасне вітчизняне земельне право ґрунтується на множеності суб'єктів права власності на землю та видів прав на земельні ділянки, вимогливо регламентує поведінку суб'єктів земельних прав, яка пов'язана з раціональним використанням землі та її охороною. Земельно-правові норми встановлюють порядок діяльності державних органів щодо організації раціонального використання й ефективної охорони земель, а також захищають конституційні права та інтереси громадян і юридичних осіб, які пов'язані з використанням земельних ділянок в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Все вищевикладене надає достатні підстави для твердження про те, що сучасне земельне право є самостійною галуззю права у вітчизняній правовій системі, що являє собою сукупність правових норм, які регулюють суспільні земельні відносини щодо забезпечення раціонального використання земель, їх ефективної охорони від різноманітного негативного впливу, захисту прав громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави на землю з метою збереження сталого земельного ладу та дотримання встановленого правопорядку.

Література:

1. Хауке О.А. Крестьянское земельное право. – М., 1914.
2. Общая теория советского земельного права. – М., 1983, с. 125.
3. Конституції України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Земельному кодексу України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3 – 4. – Ст. 27.
5. Земельне право України: підручник за ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша. Вид. 2-е, перероб і допов. – К.: Істина, 2009, с. 8.
6. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії. – К.: Знання, 2005, с. 13-21.
7. Земельне право: підручник за ред. Семчика В.І. та Кулиничка П.Ф. – К., 2001, с. 17.

РОЗВИТОК ЮРИДИЧНОЇ ДЕФЕКТОЛОГІЇ У ДОКТРИНІ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Коваленко Т.О.,

кандидат юридичних наук, доцент,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Позитивним чинником попередження та мінімізації недоліків правового регулювання земельних відносин і забезпечення ефективності правового впливу на сферу раціонального використання та охорони землі як основного національного багатства, гарантування земельних прав та інтересів особи у сучасних умовах є взаємозв'язок і взаємовплив практики нормотворення, правозастосування й земельно-правової науки.

У ретроспективному аспекті питання недоліків правового регулювання крізь призму юридичних дефектів почали досліджуватись на початку ХХ ст. У розвитку наукових досліджень юридичних недоліків можна виділити три етапи: 1) початок ХХ ст. – 20-і роки ХХ ст.; 2) 60-і роки ХХ ст. – 90-і роки ХХ ст.; 3) 90-і роки ХХ ст. – до цього часу. На початку ХХ ст. до аналізу окремих недоліків правового впливу звертались у своїх роботах російські вчені М. О. Унковський, С. В. Васьковський, Г. В. Демченко, М. М. Коркунов,

Ф. Регельсбергер та інші. Проте у роботах зазначених авторів не використовується єдине поняття на позначення дефектів правового регулювання, не визначені їх види та характерні ознаки. Другий етап розвитку наукових досліджень недоліків правового регулювання характеризується активними науковими дослідженнями юридичних колізій та прогалин правового регулювання у системі радянського права, пошуком способів їх попередження та мінімізації. Зокрема, М. О. Власенко аналізував проблеми юридичних колізій, В. І. Акімов, О. Белогорская, О. Т. Боннер, В. К. Забігайло, Р. І. Кондратьєв, В. В. Лазарєв, В. М. Ліхачьов, П. О. Недбайло, А. С. Піголкін, С. В. Поленіна, Р. Д. Рахунов, В. С. Шелестов та інші вчені займались проблемами прогалин у правовому регулюванні та пошуком шляхів їх усунення чи подолання. На третьому етапі розвитку наукових досліджень недоліків правового регулювання юридичні дефекти стають об'єктом комплексних наукових досліджень. Одним із перших звернувся до проблеми юридичних дефектів М. О. Власенко, який у 1991 році сформулював поняття дефектів системи радянського та провів класифікацію логіко-структурних дефектів системи радянського права.

В юридичній науці України дефекти правового регулювання суспільних відносин не стали об'єктом окремого дослідження ні в теорії права, ні в галузевих науках. Починаючи з 90-х років ХХ сторіччя вивчення недоліків правового впливу здійснюється за їх окремими видами, серед яких в теорії права та галузевих науках найбільш активно досліджуються колізії (С. В. Бобровник, Г. І. Дутка, Д. Д. Лилак, О. В. Майстренко, О. В. Москалюк, С. П. Погребняк, В. В. Чміль, інші вчені), прогалини (Д. Г. Григор'єв, І. Зеленко, О. В. Колотова, П. М. Рабінович, В. П. Тарануха, О. М. Тарнопольська, С. В. Шмаленя, інші вчені), термінологічні та лінгвістичні недоліки правового регулювання (Н. В. Артикуца, А. М. Васільєв, М. О. Власенко, А. І. Граціанов, Ю. Є. Зайцев, С. Е. Зархіна, А. Ковальчук, Г. Кожевников, С. П. Кравченко, М. Мірошніченко, О. О. Підпригора,

З. А. Тростюк, І. Усенко, Є. О. Харитонов, А. Хворостянкіна, С. М. Черноус, Л. І. Чулінда, С. Д. Шапченко, інші вчені).

У доктрині земельного права України вчені в дослідженнях особливостей правового регулювання певних різновидів земельних відносин виявляють окремі колізії, прогалини, дублювання, інші недоліки в земельному праві України та обґрунтовують пропозиції щодо їх попередження, усунення чи подолання. Загальним питанням і проблемам забезпечення якості земельного права, підвищення його ефективності, усунення недоліків правового регулювання земельних відносин у доктрині земельного, аграрного, екологічного права присвячені наукові праці В. І. Андрейцева, В. М. Єрмоленка, Д. В. Ковальського, В. В. Книша, П. Ф. Кулинич, В. Л. Мунтяна, В. В. Носіка, І. Ю. Сальмана, Н. І. Титової, М. В. Шульги, інших дослідників. Проблеми законодавчого забезпечення земельних відносин, шляхи і способи попередження та усунення дефектів у процесі прийняття нормативно-правових актів земельного законодавства, особливості проведення систематизації земельного законодавства та забезпечення ефективності кодифікаційних робіт досліджують В. І. Андрейцев, А. П. Гетьман, Т. О. Коваленко, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, В. В. Носік, О. М. Пашенко, В. Д. Сидор, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко та інші вчені.

Аналіз численних доктринальних джерел показує, що наукові дослідження колізій, прогалин, дублювань та інших недоліків правового регулювання земельних відносин в Україні можна поділити за основними інститутами земельного права. Недоліки правового забезпечення здійснення права власності на землю Українського народу аналізуються в монографії та дисертації В. В. Носіка, проблеми забезпечення природних земельних прав в системі прав людини досліджуються М. В. Шульгою, напрями вдосконалення системи прав на земельні ділянки запропоновані в роботах А. М. Мірошніченка. Колізії, прогалини, дублювання, декларативність норм та інші недоліки правового регулювання набуття та реалізації права власності на

землю різними суб'єктами досліджують В. І. Андрейцев, А. Г. Арнаут, Г. І. Балюк, О. В. Бевз, О. Г. Бондарь, О. М. Вовк, О. А. Вівчаренко, К. О. Дремлюга, О. В. Єлісеєва, В. М. Єрмоленко, Л. П. Заставська, І. І. Каракаш, П. Ф. Кулинич, А. В. Луняченко, В. В. Носік, В. І. Семчик, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та інші вчені. На проблемах правового забезпечення здійснення права комунальної власності на землю акцентують увагу М. В. Воскобійник, В. М. Литвінець, М. В. Шульга; О. І. Настіна досліджує недоліки правового регулювання права державної власності на землю. В роботах І. О. Костяшкіна розкриті юридичні дефекти права загального землекористування громадян. Недолікам правового регулювання права землекористування присвячені наукові дослідження А. Г. Брунь, К. О. Дремлюги, Н. В. Ільків (Ільницької), Т. О. Коваленко, В. І. Семчика, М. В. Шульги (право орендного землекористування), М. М. Бахуринської (право концесійного землекористування). Дефекти правового забезпечення права добросусідства та шляхи їх мінімізації аналізують П. Ф. Кулинич, О. О. Погрібний, В. К. Гуревський. Недолікам правового регулювання земельних сервітутів присвячені роботи Р. І. Марусенка, дефекти правового регулюванні інших обмежень прав на землю висвітлені в працях А. Г. Бобкової, Д. В. Бусуйок, Н. В. Черкаської. Проблемі питання оформлення прав на землю розглядають П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, К. О. Настечко, В. В. Носік. Недоліки правових гарантій реалізації та захисту прав на землю є об'єктом досліджень О. А. Вівчаренка, В. П. Жушмана, Т. О. Коваленко, М. В. Красної та інших вчених.

Активно досліджуються в доктрині земельного права України особливості правового регулювання земельного ринку. Прогалини, колізії, лінгвістичні та логічні недоліки, незрозумілість правових приписів та інші дефекти правового регулювання укладення та виконання правочинів із земельними ділянками, проведення земельних аукціонів, державного регулювання ринку земель, мораторію на відчуження земель

сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва аналізують О. Г. Бондар, О. В. Глотова, В. К. Гуревський, В. М. Єрмоленко, Т. Г. Ковальчук, П. Ф. Кулинич, К. І. Кучерук, Р. І. Марусенко, А. М. Мірошниченко, В. В. Носік, К. П. Пейчев та інші вчені. До дефектів правового забезпечення іпотеки землі в сучасних умовах звертаються у своїх дослідженнях Н. В. Грищук, В. В. Носік, В. Д. Сидор, Ю. В. Шевцова тощо.

В науці земельного та аграрного права України вивчаються недоліки правового регулювання набуття прав на землю окремими суб'єктами та обґрунтовуються пропозиції щодо попередження та мінімізації їх негативного впливу. Зокрема, загальні проблеми набуття та здійснення прав на землю суб'єктами підприємництва висвітлені у роботах В. Я. Даниліва, Т. О. Коваленко, В. В. Носіка, В. Ю. Уркевича. Особливості юридичні дефектів правового регулювання реалізації земельних прав фермерських господарств розкриваються у роботах Г. М. Беженар, М. Я. Ващишин, О. В. Глової, М. С. Долинської, сільськогосподарських кооперативів – Я. З. Гаєцької-Колотило, О. В. Гафурової, В. Ю. Уркевича, В. І. Федоровича, підсобних виробництв та промислів – А. М. Земко, громадян, що ведуть особисті селянські господарства – В. І. Лебідя, А. М. Статівки, А. А. Хвасенка.

Окремим напрямком наукових досліджень земельно-правової науки України є виявлення недоліків земельно-правового регулювання реформування земельних відносин, приватизації земель громадянами, паювання сільськогосподарських земель та реалізації права на земельну частку (пай), а також обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення чинного земельного законодавства з метою мінімізації негативного впливу юридичних дефектів на забезпечення земельних потреб та інтересів людини та громадянина, охорону та раціональне використання земель як основного національного багатства. До аналізу вказаних проблем звертаються В. І. Андрейцев, Х. Н. Алієва, А. Г. Арнаут, О. Г. Бондар, А. С. Євстігнєєв, О. І. Заєць, Т. О. Коваленко,

Т. Г. Ковальчук, Н. Д. Когут, В. О. Кудінов, П. Ф. Кулинич, В. В. Носік, В. І. Федорович та інші вчені.

У доктрині земельного права вчені приділяють увагу прогалинам, колізіям та іншим дефектам правового режиму окремих категорій земель. Так, недоліки правового режиму земель сільськогосподарського призначення висвітлені в роботах Г. М. Беженар, М. А. Дейнеги, П. Ф. Кулинича, Т. Г. Ковальчук, О. С. Лисанець, А. В. Луняченка, земель житлової та громадської забудови – Є. О. Іванової та А. І. Ріпенка, земель промислових зон – Н. Ю. Гальчинської, земель транспорту – В. В. Бондаря та Т. М. Гапотченко, земель оздоровчого призначення – Ю. С. Петлюка, земель природно-заповідного фонду – О. М. Ковтун, земель історико-культурного призначення – О. В. Бевз, земель рекреаційного призначення – М. М. Скляр, особливо цінних земель – Л. В. Ришкової.

Таким чином, у доктрині земельного права України більшість вчених досліджують прогалини, колізії, дублювання, декларативність норм та інші недоліки законодавчого забезпечення земельних відносин, окремі дефекти правового регулювання набуття, реалізації та гарантування права власності, землекористування та інших прав на землю, їх обмеження, впровадження земельної реформи та приватизації землі, здійснення земельних прав фізичними та юридичними особами, правового режиму окремих категорій земель, охорони земель як основного національного багатства, державного та самоврядного регулювання земельних відносин, юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства. В даний час в Україні відсутнє комплексне дослідження особливостей юридичних дефектів у правовому регулюванні земельних відносин, не проведена їх класифікація, не обґрунтовані шляхи попередження виникненню зазначених негативних явищ у системі земельного права України та механізми мінімізації їх негативного впливу на забезпеченість земельних потреб та інтересів людини як основної соціальної цінності та охорони земель як основного національного багатства. Актуальним завданням

вітчизняної земельно-правової науки є системне опрацювання проблем юридичних дефектів у правовому регулюванні земельних відносин, насамперед виявлення причин їх появи та обґрунтування способів їх усунення чи подолання з метою підвищення ефективності правового регулювання земельних відносин в Україні.

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЛІ ЯК ОБ'ЄКТУ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ковальчук М.О.,
аспірант кафедри земельного та аграрного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Залучення інвестицій для забезпечення прогресивного економічного і соціального розвитку українського суспільства потребує передусім вирішення комплексу важливих питань і проблем, пов'язаних з використанням землі та інших природних ресурсів, створення належних правових, інституційних та інших умов щодо доступу інвесторів до землі, здійснення прав на земельні ділянки, забезпечення охорони і раціонального використання землі, юридичного захисту земельних, майнових, господарських. Фінансових та інших прав і законних інтересів вітчизняних і зарубіжних інвесторів.

В сучасних економічних умовах України найбільш привабливим чинником для інвесторів, особливо іноземних, є земельні ділянки, на яких розташовані об'єкти тих чи інших галузей промисловості, а також вільні від забудови земельні ділянки несільськогосподарського призначення, які можуть бути використані для будівництва нових промислових об'єктів, створення промислових зон, організації і розвитку індустріальних парків.¹

¹ Гальчинська Н. Правовий режим земель індустріальних парків в Україні/ Право України. -Київ, 2010,N № 1.- С.212-217

У зв'язку з вищенаведеним, особливої актуальності набувають питання щодо використання земель для залучення інвестицій у економічний розвиток.

До проблем дослідження категорії «правовий режим земель» неодноразово зверталися такі правознавці, як В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, Ю. О. Вовк, А. П. Гетьман, П. Ф. Кулинич, В. Л. Мунтян, В. В. Носік, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга, В. З. Янчук та ін. Не дивлячись на значну кількість досліджень правового режиму земель, в науці земельного права відсутнє визначення «правового режиму землі як об'єкту інвестиційного розвитку». Таким чином існує нагальна необхідність розкрити зміст зазначеного поняття та визначити його роль у в земельно-правовій науці і земельному законодавстві.

Тому метою цього дослідження є аналіз сучасного стану законодавчого забезпечення правового режиму земель окремих категорій для залучення інвестицій у економіку України, визначення основних тенденцій і перспектив розвитку земельного, інвестиційного та іншого законодавства у сфері інвестиційного розвитку територій, залучення інвестицій в облаштування і освоєння земельних ділянок для тих чи інших потреб.

Правовий режим земель – законодавчо забезпечений стан земельних відносин, у якому землі і земельні ділянки визнаються об'єктами самостійного правового режиму, гарантується можливість здійснення і захисту земельних прав на земельні ділянки, визначаються допустимі межі втручання органів державної влади і місцевого самоврядування в здійсненні прав на землю, а також способи захисту прав, охорони і раціонального використання землі².

В теорії земельного права існує думка, що головною ознакою правового режиму є нормативне вираження в законах, приписах та імперативах щодо земель, які можуть бути залучені в інвестиційний розвиток економіки. Наявність значної законодавчої бази щодо залучення інвестицій в освоєння

² Носік В.В. Конспект лекцій з Земельного права, 2012.

земель і територій є позитивним чинником у залученні інвестицій в економічний розвиток України.

З моменту проголошення у 1990 році землі об'єктом земельної реформи, в Україні було прийнято значний масив законодавчих та інших нормативно-правових актів, зокрема Конституцію України, яка проголошує землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; Земельний кодекс України є загальногалузевим кодифікованим спеціалізованим законом у системі законодавства України, який конкретизує й деталізує основні положення Конституції України у сфері регулювання земельних відносин; Цивільний кодекс України регулює відносини щодо набуття власності на земельні ділянки (в т.ч. приватизація земель), обмеження та обтяження прав на землю, права на чужі земельні ділянки, юридичну відповідальність за земельні правопорушення; Господарський кодекс України встановлює правовий режим вільних економічних зон.

Одними з перших законів, які були покликані врегулювати інвестиційні відносини в Україні стали ЗУ "Про захист іноземних інвестицій на Україні" від 10 вересня 1991 року № 1540а-ХІІ та ЗУ "Про інвестиційну діяльність" від 18 вересня 1991 року № 1560-ХІІ. Наступним актом був Закон України "Про режим іноземного інвестування" від 19 березня 1996 року № 93/96-ВР, який визначає особливості режиму іноземного інвестування на території України.

13 жовтня 1992 року було прийнято Закон України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон" № 2673-ХІІ, який визначив порядок створення і ліквідації, механізм функціонування спеціальних (вільних) економічних зон на території України, загальні правові і економічні основи їх статусу, а також загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності цих зон з місцевими радами народних депутатів, органами виконавчої влади та іншими органами.

Особливістю законодавчого забезпечення землі як об'єкту інвестиційної діяльності є те, що окремі її аспекти, крім вищевказаних нормативно-правових

актів, регулюються також нормами земельного, цивільного, господарського, податкового, валютного, фінансового та митного законодавства, правовими актами про приватизацію, підприємництво, інноваційну діяльність, цінні папери та фондовий ринок.

Підсумовуючи викладене можна сказати, що розробка цілісної та стабільної правової бази є однією з головних умов поліпшення інвестиційного клімату і збільшення обсягів іноземних інвестицій в економіку України

ДО ПИТАННЯ ПОНЯТТЯ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ

Костяшкін І. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
юридичний факультет,
Хмельницький університет
управління та права,
м. Хмельницький

Особливості землі як об'єкта правового регулювання обумовлені множинністю функцій, які вона виконує, її важливою роллю для життя та господарської діяльності людини. У науковій літературі, зокрема, вказується на екологічну, політичну, економічну та соціальну функції землі¹. Множинність зазначених функції зумовлена необхідністю її використання окремою людиною, та населенням країни загалом, що визначає соціальний зміст відповідного кола правовідносин.

З моменту конституційного закріплення диференціації суб'єктів права власності на землю виникла нагальна потреба дати відповідь на питання функціонального призначення права власності, з огляду на ті функції які виконує земля в життєдіяльності суспільства. Вагомі кроки у відповідному

¹ Титова Н.І. Земля як об'єкт правового регулювання / Ніна Іванівна Титова // Право України. – 1998. - № 4. – С. 10-15. – С.11; Андрейцев В.І. Правові засади земельної реформи і приватизація земель в Україні: Навч.-практ. посіб. – К.: Істина, 1999. – 320с. – С.34 ; Земельний кодекс України: науково-практичний коментар / [кол. авторів]; за заг. ред. В.І. Семчика. – 2-е вид. –К.: Концерн „Видавничий Дім „Ін Юре”, 2004. – 748 с. – С. 13.

напрямку були здійснені через доктринальні доробки В.В. Носіка² та М.В. Шульги³, які провели спеціальні дослідження поняття, змісту та гарантування права власності на землю в Україні. Однак, відповідні праці лише побіжно висвітлюють соціальну функцію права власності на землю, яка потребує теоретико-правового обґрунтування в умовах завершення земельної реформи та вдосконалення законодавчого забезпечення здійснення та захисту окремих правових форм власності на землю.

За твердженням П.Ф. Кулинича, у сучасних умовах, у світлі конституційного положення про те, що власність зобов'язує, право приватної власності на землю має бути визнане доктриною земельного права засобом забезпечення реалізації такого аспекту соціальної функції цього інституту, як покладення на власників земельних ділянок обов'язку враховувати при їх використанні суспільні інтереси та інтереси інших осіб⁴. З іншого боку, приватна власність забезпечує стабільність суспільства, це найважливіша умова для подолання соціальних і політичних потрясінь. Чим більше реальних власників у суспільстві, тим воно стабільніше, тим вищий життєвий рівень громадян. Лише при умові забезпечення реального доступу до землі та невторчання держави у здійснення власниками своїх прав можна вести мову про реалізацію соціальної функції.

Відтак, варто погодитись з В.В. Носіком, що в умовах розбудови демократичного суспільства земельне право в Україні має стати засобом утвердження нових за змістом і юридичною природою земельних відносин на основі органічного поєднання публічних і приватних інтересів у здійсненні прав на землю⁵.

² Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія. – Юрінком Інтер, 2006. – 544с.

³ Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. – Х., 1998. – 224с.

⁴ Кулинич П.Ф. Право власності на землю: нові підходи до визначення змісту // Право України. – 2009. - №9. – С.22-29.

⁵ Носік В.В. Лекція професора В.Носіка: вступ до курсу «Земельне право України» // Право України. – 2012. - №7. – С.98.

Запропоновані підходи створюють передумови для більш детального наукового пошуку місця та ролі соціальної функції права власності на землю на сучасному етапі побудови соціально орієнтованої держави, яка захищаючи приватний інтерес кожної особи має забезпечити суспільні потреби у використанні землі як основного національного багатства. Спробуємо проаналізувати окремі вихідні положення, які характеризують соціальну функцію права власності на землю, та виступають системоутворюючими факторами, щодо формування відповідної дефініції.

По-перше, соціальна функція права власності на землю ґрунтується на узгодженні конституційних положень щодо беззаперечного пріоритету людини і громадянина, їх прав і свобод та права власності на землю Українського народу⁶. З урахуванням функцій землі в природі й суспільстві сучасна конституційна концепція права власності на землю в Україні, як стверджує В.В.Носік, передбачає дворівневу збалансовану структуру, де суб'єктом права власності на вищому рівні виступає Український народ як громадяни України всіх національностей. На нижчому рівні суб'єктами права власності на земельні ділянки є фізичні і юридичні особи, держава і територіальні громади⁷. Відповідна правова конструкція має на меті поєднання державних або ж точніше загальнонародних інтересів з правами конкретного пересічного громадянина, який водночас виступає представником усього Українського народу. Відтак поняття соціальної функції права власності на землю охоплює як загальносуспільні інтереси так і інтереси окремих його членів, що в кінцевому варіанті передбачає не просто баланс приватних та суспільних інтересів, а досягнення найбільш позитивного загально-соціального ефекту через можливість реалізації прав на землю кожним громадянином України.

По-друге, в теорії права, як і теорії земельного права переважає думка щодо змісту соціальної функції, як певного механізму обмеження права приватної власності в інтересах забезпечення суспільного блага. Такими,

⁶ Конституція України // Голос України. - 1996. -13.07.96.

⁷ Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія. – Юрінком Інтер, 2006. – С.119

зокрема, є підходи вчених, які стверджують про відносний характер права власності, та наявності низки зобов'язань, які покладаються на власника у зв'язку з володінням земельною ділянкою⁸. Аргументація відповідних позицій зумовлена тим виключним становищем землі як основного національного багатства та місця життєдіяльності людини, що є цілком виправданим і не викликає суттєвих заперечень.

Однак, зміст соціальної функції права власності на землю значно ширше і охоплює ряд конституційних положень якими закріплено рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, гарантування права власності на землю, зобов'язальний характер права власності і водночас соціальну спрямованість економіки.

За таких умов поняття соціальної функції права власності на землю слід розуміти як систему взаємних зобов'язань між приватним власником та Українським народом інтереси якого в даному випадку представляє держава. Своєю чергою, забезпечення соціальної функції права власності на землю передбачає дієвий механізм гарантування права приватної власності, чіткі та прозорі процедури доступу до землі громадян, що бажають отримати земельну ділянку, відповідальність суб'єктів відповідного права перед суспільством за збереження та охорону землі, яка водночас залишається надбанням усього Українського народу.

По-третє, реалізація соціальної функції має місце при здійсненні усіх форм права власності на землю. Так, через виключну державну форму власності, забезпечується ряд важливих загальнонаціональних функцій: енергетична безпека, транспортна безпека, оборона держави, збереження об'єктів природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, лісового та водного фонду, функціонування загальнодержавних

⁸ Кулинич П.Ф. Право власності на землю: нові підходи до визначення змісту // Право України. – 2009. - №9. – С.22-29. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: Монографія. – К.: Логос, 2011. – 688с. Мироненко І.В. Зміст та межі здійснення права приватної власності на землю в Україні: Дис... канд. наук: 12.00.06 – Івано-Франківськ, - 2008. – 208с. – С.48-49.

освітніх закладів та наукових установ, обмеження доступу до об'єктів, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, розміщення загальнодержавних владних інституцій. Крім того, здійснюючи функцію розподілу земель, держава, як власник в особі відповідних органів, має не просто переслідувати економічну вигоду, а реалізувати перш за все соціальну функцію передавши землю тим хто живе і працює на ній. Лише за таких умов право власності на землю буде виконувати свою соціальну функцію, що полягає в забезпеченні зайнятості сільського населення, економічного зростання, прийнятної екологічної обстановки, що включає як стан навколишнього природного середовища так і якість продукції сільського господарства.

По-четверте, особливе значення у забезпеченні соціальної функції покладається на землі права комунальної власності. Саме до виключної комунальної власності належать землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо). Через комунальну власність забезпечується ряд функцій життєдіяльності відповідної територіальної громади, від функціонування транспортної інфраструктури до діяльність органів місцевого самоврядування. Якщо землі державної власності можуть передаватись громадянам для забезпечення переважно соціально-економічних функцій (ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства, особистого селянського господарства) то здійснення житлового будівництва можливе лише за умови отримання земельної ділянки із земель комунальної власності. Виключне значення соціальної функції комунальної власності на землю якраз і полягає у забезпеченні громадян землею як місцем їх життєвого середовища.

По-п'яте, зміст соціальної функції права власності передбачає найбільш ефективно використання земельних ділянок в межах відповідного цільового призначення з врахуванням планування території. Відтак, особливої уваги

потребують положення ч. 5 ст.20 Земельного кодексу України⁹, щодо самостійного вибору власником або користувачем виду використання земельної ділянки в межах певної категорії земель, крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони. На даному етапі законотворчого процесу вбачається за необхідне розвиток в межах підзаконних нормативних актів відповідної норми Земельного кодексу України. Крім того потребують законодавчого розвитку положення щодо планування території з врахуванням зарубіжного досвіду у відповідній сфері.

По-шосте, особливе значення в сфері забезпечення соціальної функції права власності на землю відіграє правове регулювання щодо припинення прав на землю. Зокрема, випадки можливого припинення права власності у зв'язку з нецільовим використанням земельної ділянки, порушенням вимог екологічного законодавства та відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та в разі суспільної необхідності.

З позицій забезпечення соціальної функції припинення права власності у примусовому порядку можливе лише в разі серйозної загрози суспільним інтересам пов'язаним із шкідливим впливом на навколишнє природне середовище, що може спричинити негативні наслідки для здоров'я людей або ж безпосередньо земельної ділянки, яка залишається об'єктом права власності усього Українського народу. На жаль сьогодні законодавець не дає чіткої відповіді можливого припинення права власності у відповідних випадках. На думку Мірошніченка А.М., у земельному законодавстві не передбачено порядку припинення права власності на земельну ділянку у разі її використання не за цільовим призначенням, відтак, керуючись ст.41 Конституції України вчений робить висновок, що право власності не може бути припинено за відповідною підставою¹⁰. Те саме, фактично, стосується і випадку порушення вимог екологічного законодавства.

⁹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. // Урядовий кур'єр. - 2001. - №211-212, 15.11.01.

¹⁰ Мірошніченко А.М. Земельне право України: підручник / А.М. Мірошніченко. – К.: Алтера; КНТ; ЦУЛ. - 2009. – С.54.

Відповідні теоретико-правові підходи, що характеризують особливості права власності на землю, виходячи із її функціонального призначення, закладають фундамент соціально-орієнтованої моделі правого регулювання відносин в сфері використання, відтворення та охорони земель з метою забезпечення прогресивного економічного розвитку і досягнення високих соціальних стандартів, та дають підстави сформулювати ознаки соціальної функції права власності на землю.

1. Зміст соціальної функції права власності на землю зумовлений положеннями Конституції України, щодо права власності на землю Українського народу, соціальної спрямованості економіки, та гарантій щодо рівного захисту різних форм власності на землю.

2. Соціальна функція права власності на землю стосується усіх форм власності і спрямована на поєднання суспільних потреб та інтересів приватних власників щодо найбільш ефективного та раціонального використання земель.

3. Реалізація соціальної функції права власності на землю передбачає оптимальне співвідношення економічної вигоди у використанні земель та соціального забезпечення населення за рахунок пріоритетного доступу до землі як засобу виробництва осіб які працюють та проживають у сільській місцевості.

4. Забезпечення соціальної функції має гарантувати реальну можливість доступу до землі осіб бажаючих її використовувати на праві приватної власності для потреб визначених земельним законодавством через механізм інвентаризації земель, запровадження черговості в отриманні земельних ділянок, коригування розміру земельних ділянок що передаються безоплатно із земель запасу, врахування кількості членів сім'ї при виділенні земельної ділянки.

5. Запровадження механізмів зонування земель з метою забезпечення їх використання за цільовим призначення, за умови попередньої інвентаризації.

6. Гарантування пріоритету вимог екологічної безпеки при використанні земель, незалежно від форми власності, що включає реалізацію конституційних

положень щодо недопущення погіршення екологічної ситуації та природних якостей землі, використання власності на шкоду людині і суспільству.

7. Можливість обмеження права приватної власності в разі необхідності забезпечення загально суспільних інтересів у випадках визначених законом, зокрема, встановлення зон з особливим режимом використання, встановлення публічного сервітуту, а в окремих випадках викуп земельних ділянок для суспільних потреб, що зумовлено дворівневою системою права власності на землю пріоритетною у якій є власність Українського народу.

8. Недопущення протиправного втручання органів державної влади чи місцевого самоврядування у здійснення права приватної власності, крім випадків не цільового використання земельної ділянки, порушення екологічних вимог коли до власників може бути застосовано заходи відповідальності аж до припинення права власності у судовому порядку.

З урахуванням викладеного, поняття соціальної функції права власності на землю, включає сукупність правових норм, в основу яких покладено конституційні принципи щодо дворівневої системи права власності на землю, яка спрямована на правове регулювання відносин власності зобов'язального характеру, з метою поєднання інтересів особи, держави та народу загалом, у сфері набуття, та припинення прав на землю, використання земель як місця життєдіяльності та джерела біологічної енергії, обмеження, гарантування та захист земельних прав, як юридичну форму виразу свободи особи.

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ЯК ОСНОВИ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У РЕАЛІЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН

Коцюба О.П.
член-кореспондент НАПрН України,
м. Київ

Коцюба Р.О.
кандидат юридичних наук,

1. Україна має тисячолітні надбання формування й розвитку земельних відносин і правовідносин. Центральне місце серед них займають відносини землекористування людини і громадянина незалежно від форм і видів земельних відносин і земельної власності в будь-яких суспільних формаціях.

Прибічникам, поклонникам і шанувальникам категорії «земельна власність» - з метою отримання непомірних земельних наділів у власність – варто не забувати, що відстоювання земельної власності для отримання під будь-якими мотивами, хитрощами й благовидними підставами землю у непомірну за кількістю власність веде до соціального тупика та в безвихідь. Історія народів постійно, багаторазово й персоніфіковано жорстоко нагадує таким діячам про цей процес фактами закономірного завершення всіх таких мрій і дій покараннями в реальних процесах життя людей і суспільств.

Приводимо прості та реальні для сприйняття висновки: а) всі надмірні потуги й сумнівно отримані в земельну власність наділи поверталися народу через його волю і заходи різних мір покарання; б) у всіх стародавніх правових пам'ятниках взагалі відсутнє поняття «земельна власність», а функціонує поняття «землекористування» і «землеволодіння», що вказує на їх первинне й споконвічне походження від традицій тисячолітніх історичних відносин землекористування; в) кожний раз на перехресті епох, людських прав і свобод, соціальних потрясінь у вигляді революцій, терору або війн народи відновлювали своє право на землю як природний, за висловом народу і його мудреців, - божий дар, бо люди народжуються, зростають на землі та відходять у вічність землі. Чи варто порушувати ці людські й небесні закони?

Думаємо, що на такій еволюції розвитку й розуміння даного виду понять, обумовлюючих діяльність людини, наголошував Гегель – визначний мислитель і за переконаннями вчених - перший філософ XIX століття. Він як класичний спочатку вихованець, а потім наставник німецьких наукових шкіл, включаючи правову ідеологію розвитку права, послідовно з вдосконаленням розвитку

відносин між людьми, але в принципово критичному стилі заперечував догматизм традиційного запровадження німцями прямолінійного наслідування римського права як сукупності норм, які складають основу римо-германської системи права і яку запозичили більшовики, супроводжуючи її надлюдськими жертвами й трагедіями.

Гегель по-іншому розглядав поняття права, включаючи «користування», як діалектичне суспільне явище життєвої діяльності людини і як первоначало процесуального формування всіх видів термінологічного комплексного поняття «володіння». У праці «Філософія права» Гегель досліджує виникнення понять і зазначає: «Користування річчю при безпосередньому захваті є само по собі одиничним вступом у володіння. Але, оскільки користування базується на довготривалій потребі і представляє собою неодноразове користування відновлюваним продуктом, оскільки також воно обмежує себе у видах отримання цього продукту, постільки ці й іншого подібного роду обставини перетворюють одиничне безпосереднє оволодіння в знак того, що воно повинно мати значення загального вступу у володіння...» [1, С.84].

Цей важливий діалектичний висновок мислителя безпосередньо стосується формування й розвитку понять – «права землекористування» і «права землеволодіння», бо земля є постійно відновлюваним продуктом для діяльності людини. Проте з плином часу без проведення достовірних досліджень представники цивільного права скомпонували названі понятійні категорії «користування», «володіння» з поняттям (теж без дослідження його первинних історичних видів) «розпорядження» і поспішно штучно створили назву нового поняття - «власність», включивши в її зміст названі вище поняття стосовно всіх, включаючи і земельні, видів правових відносин.

2. Здійснення правологічних досліджень вказаних понять показали, що всі ці категорійні поняття необхідно науково або, іншими словами, історично достеменно досліджувати як багатовікові й тисячолітні складні процеси, суть яких так глибоко філософськи розглядав Гегель. У цьому аспекті наукового

бачення особливо доречно послатися на такий висновок Гегеля: «... римське право не могло би дати дефініції людини, бо раба не можна було б підвести під це поняття, яке, навпаки, порушується його юридичним станом. Такими ж небезпечними виявились би в багатьох відносинах дефініції власності та власника» [1, С.24]. Пророцтва Гегеля здійснилися.

Окрім цього, Гегель порівняннями привертає увагу до розуміння штучності різниці між природним (філософія права) і писаним правом у рабовласницьку епоху, яке рабовласники політично і насиллям узурпували у народу, перетворили це право на свій придаток і рабовласницькі держави застосували узурповане право і у власних інтересах позбавили людину її власних природних прав. Саме тому в силу цього писаного права і неможливо визначити статус раба як людини. Бо римське право є правом рабовласницьким і з його допомогою людину визнали рабом, позбавивши її природних прав і свобод людини. Висновок Гегеля категоричний - «абсолютне право раба здобувати собі свободу» [1, С.91]. Такі аргументовані висновки Гегеля і його бачення пізнання правових явищ в практичній діяльності людини реально проявилися у тім, що він, на відміну від догматизму сучасної йому німецької школи права, здійснював у праці «Філософія права» пізнання правових явищ, користуючись не догмами норм римського чи німецького права, а розглядав його саме з єдності всього історичного походження права як соціального явища діяльності людини.

Як прогресивний мислитель Гегель брав за основу природне право або філософію права людини як члена суспільства, порівнював його з писаним правом і робив висновки позитивного або негативного характеру. Здійснювалися порівняння і зворотної дії. Гегель характеризував й аналізував норму писаного (позитивного) права і це було зроблено на прикладі римського права щодо статусу раба, розкривав ці форми права, його види, зміст і тоді мислитель порівнював отриманні висновки з природним правом і на цій основі формулював аргументовані остаточні висновки про стан права в суспільстві або

стосовно людини. У цілому формувалася і методологія пізнання права для перспектив його розвитку й розуміння в історичному діалектичному зв'язку з реальними умовами життя.

3. Українська правова історична дійсність, окрім питань властивих суспільствам з самостійними державами і їх правовими системами, ускладнена багатьма зовнішніми обставинами. У природне і писане право України, оскільки ще Київська Русь втрачала державність, привносилися певні зміни та доповнення в їх зміст і століттями неодноразово нав'язувалися деформовані правові ідеології.

З однієї сторони, завойовники або держави, під протекторатом яких перебувала Україна, використовували природне право народу, зокрема руське право і «Руську Правду» (Литва, Польща, Росія), а, з іншої сторони, привносилося право з інших країн, яким є, наприклад, магдебурзьке право. Аналогічна ситуація відбувалася і з писаним правом. Все це стосувалося і процесів правового регулювання земельних відносин. Тому історичне завдання полягає у достеменному відтворенні специфіки вітчизняного права.

Слід зазначити, що у проведених дослідженнях земельних правових відносин в Україні традиційні земельні відносини зберігалися найбільш стабільно. На цій основі наглядно видно, що ж саме привнесене, скажімо, з Німеччини в Росію. Загальновідомим є німецький вплив на царський двір Петра I, засиллям його послідовниками та прибічниками німкені-імператриці тощо. Такий вплив продовжувався і зі створенням Російської академії наук, у склад якої з 33-и трьох дійсних членів входило лише три слов'янина, включаючи її президента - Кирила Розумовського (останнього гетьмана України до 1918 року і академіка М. В. Ломоносова). Звідси й відповідь, чому в Росії мала засилля римо-германська правова ідеологія і вона силоміць нав'язувалася Україні протягом XVIII і XIX століть.

Така ідеологія не співпадала і не могла співпасти з правовою ідеологією України, основу якої складало природне право. Про це свідчить не тільки

спроба майже столітнього створення і так не прийнятих «Прав, за якими судиться малоросійський народ», оригінал яких виявив у московських історичних архівах А. П. Ткач - професор Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. У цьому документі містяться сформульовані норми про регулювання відносин землекористування, землеволодіння та інших земельних відносин.

Яким чином царська російська політика і держава обмежувала й знищувала українські норми природного земельного права можна побачити з допомогою порівняння правових норм розділів IX, X і деяких інших норм «Прав...», які застосовувалися в Лівобережній Україні на основі судової практики використання Литовського статуту (див. Собрание малороссийских прав 1807 г. К. Наукова думка. 1993. – С. 10-11.) та зіставити ці норми із закріпленими нормами в розділі XXXVIII – глава про поземельне і оброчне право (там само, С. 318-322). Таке дослідження мало б наукові перспективи.

Зокрема правологічні дослідження розкривають дійсні умови протистояння між царською та українською системами регулювання земельних відносин. Цар і вся його урядова система з 1728 по 1807 роки на практиці показали як саме вони формували ці процеси з адміністративною тяганиною й муштрою принижень й не сприйняття напрацювань українських представників. Основні тенденції такого протистояння розкриваються при аналізі матеріалів Збірника малоросійських прав 1807 року.

Всі спроби царської Росії зводилися до адміністративного активного реформування земельних відносин на основі російської системи управління реформами за допомогою кодифікації малоросійського права на основі переробки Литовського Статуту. Царська адміністрація тричі в 1728, 1767 і 1783 роках створювала комісії для здійснення запланованої кодифікації права витіснити вплив і регулювання земельних відносин нормами Литовського статуту, але такі заходи не мали успіху через відстоювання членами комісії від України прав українського народу.

У 1804 році було зроблено доповідь російському царю Олександрю I і робота продовжувалася таким чином, щоб і в подальшому здійснити обмеження сфери впливу і застосування Литовського Статуту. Кодифікація не мала успіху і завершилася відредагованим та начисто переписаним, але незатвердженим сторонами збірником «Прав, за якими судиться малоросійський народ», який так і не було подано сенату для обговорення.

4. Про більш глибокі історично достовірні умови і їх характеристики та причин невдалого формування «Прав...» 1807 року можна дізнатися через ще далеко науково не розкриту спадщину і надбання з досліджень природного права землекористування й землеволодіння в працях українського, російського й міжнародного рівня вченого М. М. Ковалевського.

У 1872 році М. М. Ковалевський закінчив навчання в юридичному факультеті Харківського університету. Його здібності й схильність до науки були високо оцінені і він продовжив отримання освіти в Берліні, Лондоні, Парижі. У 1877-1887 роках працював професором юридичного факультету Московського університету з навчальних дисциплін державного права і порівняльної історії.

Значний науковий інтерес представляють публікації лекцій М. М. Ковалевського з історії політичних вчень, загального державного права, державного права європейських країн, порівняльної історії права, історії руського, українського і російського права, значне місце в яких займали земельні правовідносини. Для передачі своїх знань М. М. Ковалевський запрошувався читати лекцій в Брюсселі, Лондоні, Оксфорді, Стокгольмі, Сан-Франціско, Чікаго. З 1905 і до кінця свого життя по 1916 роки вчений читав лекції в Петербурзькому університеті.

М. М. Ковалевський був головою товариства ім. Тараса Шевченка в Петербурзі, очолював редакцію енциклопедичного видання «Український народ у його минулому і сучасному», заснував партію демократичних реформ і був обраний в 1906 році до Державної думи, а в 1907 році – до Державної ради.

У 1909 році придбав журнал «Вісник Європи» і став його видавцем. Широта поглядів вченого і знання історії настільки були глибокими й важливими, що відбулося знайомство між ним і К. Марксом у Лондоні. Очевидно там же і з Ф. Енгельсом з наукових питань по Англії. Співпраця між М. М. Ковалевським і К. Марксом продовжувалася до смерті Маркса про що свідчать його архіви.

Праці М. М. Ковалевського з правових питань землекористування і землеволодіння служать значною частиною фундаментальних основ для пізнання природного земельного права особливо у формуванні правовідносин землекористування. Його дослідження й публікації у цій сфері викладені у таких працях: «Нарис історії розпаду общинного землеволодіння в кантоні Ваадт» (1876), «Первісне право» (1876), «Общинне землеволодіння: причини, хід і наслідки його розпаду» (1879), «Історико-порівняльний метод в юриспруденції і прийоми вивчення історії права» (1880), «Конституційне право» (1909), «Походження старозамкового землеволодіння в Слобідській Україні», «Общинне землеволодіння в Малоросії у 18 столітті». Його перу належать і дослідження східних регіонів Росії, їх звичаїв, традицій та землеволодіння. Тому є неаргументованими висновки, що М. М. Ковалевський є лише російським вченим, а з наукових досягнень – соціолог із загальних питань соціального розвитку, який вивчали класики марксизму [2, С. 601].

Ми робимо на підставі наукових досліджень праць автора висновок, що М. М. Ковалевський є українським, російським і міжнародного рівня вченим, який зробив вагомий внесок у розвиток порівняльного правознавства, конституційне право, правові основи народовладдя і самоврядування, еволюцію розвитку прав і свобод людини, право землекористування, землеволодіння і земельне право, історію права, формування правової держави та інші види права.

5. Тобто, з розвитком діалектики В.Гегеля, бачення К. Маркса з його застосуванням для матеріалістичного формуванні суспільних відносин та їх поєднання з еволюційними висновками М. Ковалевського про становлення прав

і свобод людини, розвиток народовладдя й правової держави складають системний підхід до наукового розкриття численних правових понять стосовно природного права і його нерозривного зв'язку з правом писаним.

6. Чергове звернення до філософії права Гегеля пов'язане з єдністю природного і писаного права. Діалектик права надає надзвичайно важливе наукове значення пізнанню єдності природного і писаного права і розглядає їх як єдине ціле в історичному розвитку.

Для поглибленого розуміння походження правових термінів і понять в авторській передмові до «Філософії права» Гегель зазначає: а) Написання даної праці є безпосереднім доповненням до лекцій з філософії права: «Цей підручник представляє собою більш просторовий, і особливо, більш системний розвиток тих самих основних понять, які вже містяться в «Енциклопедії філософських наук», опублікованих мною» в 1817 році [1, С. 5]; б) «Перетворення відмінності природного або філософського права від позитивного в протилежність і протиріччя між ними було б великим непорозумінням» [1, С. 26].

З наукової точки зору це означає, що здійснення такого роду досліджень розкривають історичну повноту і значення права у житті людини і суспільства, виявляють його історичні закономірності та вплив на формування демократичного суспільства, правової держави, гарантій прав і свобод людини. У повній мірі це стосується і земельного права.

Про цілісність розгляду природного і позитивного права зазначав і Монтеск'є. Про цю наукову закономірність автор «Філософії права» зазначив, що відносно історичного елемента в позитивному праві «Монтеск'є вказав на істинно історичний світогляд, достовірну філософську точку зору: законодавство взагалі і його окремі постанови необхідно розглядати не ізольовано і абстрактно, але як взаємно залежні моменти певної цілісності в зв'язку зі всіма іншими особливостями, які складають характер визначеної нації та означеної епохи» [1, С. 26]. Отже, будь-який вид права, особливо земельне

право, з його нерідко докорінним впливом на соціальні переміни в житті людей і суспільств, треба розглядати в єдиному розвитку природного і позитивного права.

Відтак українська правова думка має бути спрямована на розгляд права як єдино цілого суспільного явища, як дві невід'ємних складові частини – права природного і права писаного (позитивного) і в такому ж аспекті пізнання права землекористування і землеволодіння у єдиній історичній системі природного і писаного права. Такий підхід визначить і наукове пояснення формування поняття і категорії «земельна власність», що є окремим теоретичним і практичним дослідженням.

7. У сучасних умовах розбалансованого правового регулювання земельних відносин, особливо у високотехнологічному землекористуванні, запропоноване наукове розуміння єдності природного і писаного права має неперехідне історичне значення. З утворенням незалежної України колишня адміністративна система регулювання земельних відносин зруйнована, а демократична з участю людини, суспільства і правової держави ще не збудована і цьому заважає безперервна партійна боротьба за владу.

Проте для народу і від самого народу, як єдиного джерела влади, відповідь має бути тільки стверджувальною. Ми повинні стати суспільством з високотехнологічним землекористуванням і на основі саме такого землеробського виробництва – Україна взаємовигідний партнер країн Європи і Світу за рахунок якісної сільськогосподарської продукції та її переробки!

Правова основа – якісне національне законодавство та міжнародні гарантовані договори без зайвих посередників фінансових корупційних мереж. Інакше Україна стане територіальним плацдармом для транзитних ліній, експериментів вирощування геномодифікованих сортів продукції із негативною практикою застосування шкідливих для здоров'я і охорони природи препаратів.

Література:

1. Гегель. Філософія права. – Москва – Ленінград. – 1934. – С. 84.

2. Советский энциклопедический словарь. – М. 1980. – С. 601.

ОДНО І ДВОРЕСУРСНІ ОБ'ЄКТИ ПРАВОВІДНОСИН У ЗЕМЕЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Кулинич П.Ф.,

доктор юридичних наук,
Інститут держави і права ім. В.М.Корецького
Національної академії наук України,
м. Київ

В доктрині природоресурсного права України у визначення понять об'єктів правовідносин кладуться ключові характеристики відповідних природних ресурсів – земель, вод, лісів та надр тощо. Адже природоресурсне право являє собою не окрему самостійну чи комплексну галузь права правової системи України, а скоріше наукову абстракцію, покликану забезпечити відображення у теорії права природокористування особливостей правових відносин щодо земель, вод, лісів, надр та інших природних об'єктів. Відповідно поняття окремих природних ресурсів як об'єктів відповідних правовідносин носять моноресурсний характер і мають вузькогалузеве значення.

Водночас багато земельних ділянок як природний ресурс та об'єкт нерухомості являють собою не лише поверхневий шар земної кори, а комплексний природний об'єкт, який включає розташовані на ній лісові насадження, водні об'єкти тощо. В зв'язку з цим в літературі висловлювалися пропозиції щодо доцільності розширення поняття "земельна ділянка" як об'єкта земельних відносин шляхом включення в нього простору над і під земною поверхнею. На нашу думку, земельно-правове визначення поняття земельної ділянки не може включати в себе як «повітряний стовп» над її поверхнею, так і частину надр під її поверхнею, оскільки таке визначення являтиме собою вихід за межі сфери дії земельного права та вторгнення в «компетенцію» інших поресурсних галузей права.

Водночас власника чи користувача земельної ділянки в земельно-правовому розумінні цього поняття було б недоцільним позбавляти можливості використання простору, розташованого по обидва боки земної поверхні, а також розташованих на землі інших природних ресурсів. Проте вважаємо, що таку діяльність власників та користувачів земельних ділянок можна забезпечити як правомірну за допомогою правових конструкцій «право на використання простору, що прилягає до земельної ділянки над та під її поверхнею», та "права на використання розташованих на земельній ділянці певних природних ресурсів».

Фактично дана правова конструкція знайшла застосування у чинному земельному законодавстві. Так, згідно з п. «г» ст. 90 та п. «в» ст. 95 Земельного кодексу України, власники і користувачі земельних ділянок мають право використовувати у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, ліси, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі. На наш погляд, наведені норми Кодексу слід розглядати не як проголошення наявних на земельній ділянці загальнопоширених корисних копалин, торфу, лісів, водних об'єктів складовими частинами ділянки, а як надання особі, яка отримала правомочності щодо володіння і користування земельною ділянкою, права на використання зазначених природних об'єктів.

Однак, на нашу думку, в земельному законодавстві слід більш точно визначити співвідношення між правом власності (правом користування) на земельну ділянку та правом на використання прилеглого до неї простору та розташованих на ній природних ресурсів. Зокрема, уявляється доцільним закріпити в Земельному кодексі України правило про те, що власник (користувач) земельної ділянки, здійснюючи володіння та користування нею, має право використовувати розташований над та під поверхнею земельної ділянки простір у розмірах, необхідних для спорудження житлових, виробничих та інших будівель і споруд та здійснення іншої правомірної

діяльності, а також наявні на земельній ділянці загальнопоширені природні об'єкти для задоволення власних потреб. У зв'язку з цим норму ч. 2 ст. 79 Кодексу доцільно викласти у новій редакції, з якої випливало б, що у випадку набуття особою права власності на земельну ділянку вона має право використовувати водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться, якщо інше не встановлено законом та не порушує прав інших осіб.

Практика природокористування свідчить про доцільність особливого підходу до правового регулювання відносин щодо використання земель та тісно пов'язаних з нею природних ресурсів - лісових і водних. Ця особливість полягає в необхідності застосування до правового регулювання зазначених суспільних відносин норм не однієї, а двох поресурсних галузей права - земельного і лісового та земельного і водного. Такі норми мають тісно взаємодіяти, що може бути забезпечене формуванням двогалузевого правового інструментарію. Відповідно «двогалузеве правове поле» характеризується наявністю правових норм та правових понять, які мають не галузевий, а міжгалузевий характер. Так, в оновлену в 2006 р. редакцію Лісового кодексу України (ст. 1) було введено поняття «земельна лісова ділянка», яка являє собою ділянку лісогосподарського призначення з визначеними межами, виділену відповідно до цього Кодексу для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів без вилучення її у землекористувача або власника землі. Отже, земельна лісова ділянка являє собою єдиний об'єкт земельно-лісових правовідносин, який об'єднує два природних ресурси, які нарізно є самостійними об'єктами відповідно земельних та лісових правовідносин.

Аналогічним є й правовий режим земельної ділянки, на якій розташований водний об'єкт. На практиці передача в користування замкнених водних об'єктів (ставів, озер, інших водойм) оформлюється як передача в оренду земельної ділянки, що включає дно водойми та прибережну смугу навколо водної поверхні. Тому уявляється доцільним введення у Водний кодекс України правових норм, що відобразатимуть особливості земельно-водної

ділянки як єдиного дворесурсного об'єкта правових відносин, використання та охорона якого регулюються нормами земельного і водного права.

Як зазначалося вище, доктрина вітчизняного природоресурсного права, однією зі складових якого є земельне право, виходить з концепції роздільності земельних, лісових, водних та мінеральних ресурсів як об'єктів правових відносин. Одне із ключових положень цієї концепції полягає в тому, що власником землі (земельної ділянки) може бути одна особа, яка набуває та реалізує право власності на землю на підставі норм земельного права, а власником розташованих на цій землі (земельній ділянці) лісів, водних об'єктів та покладів корисних копалин можуть бути інші особи, які набувають та реалізують право власності на ліси, води та корисні копалини відповідно до норм лісового, водного та гірничого права. Роздільність правового регулювання земельних та інших природних ресурсів є фактором, який істотно ускладнює як цивільну, так і адміністративну оборотоздатність земельних ділянок.

Водночас чинне природоресурсне законодавство України передбачає виникнення ряду правових ситуацій, які не охоплюються правовою концепцією роздільності земельних, лісових, водних та мінеральних ресурсів як об'єктів правових відносин. Так, згідно зі ст. 4 Лісового кодексу України до лісового фонду України належать лісові ділянки, в тому числі захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 га. Отже, Лісовий кодекс закріпив загальне правило про те, що всі ліси (лісові насадження) площею більше 0,1 га є об'єктом лісових правовідносин, що являє собою юридично відокремлений від землі об'єкт права власності.

Однак з даного загального правила Лісовим кодексом України передбачені ряд виключень. Згідно зі ст. 4 Кодексу до лісового фонду України не належать: зелені насадження в межах населених пунктів (парки, сади, сквери, бульвари тощо), які не віднесені в установленому порядку до лісів; окремі дерева і групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках. Отже, зелені насадження в межах

населених пунктів (парки, сади, сквери, бульвари тощо), які не віднесені в установленому порядку до лісів, а також окремі дерева і групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках не є об'єктами лісових правовідносин та відповідно об'єктами права власності на ліси.

У зв'язку з вищезазначеним виникає питання, нормами якої галузі права має визначатися правовий режим зазначених природних об'єктів? На нашу думку, правовий режим, зокрема власнісний статус зелених насаджень у межах населених пунктів (парків, садів, скверів, бульварів тощо), які не віднесені в установленому порядку до лісів, а також окремих дерев і груп дерев, чагарників на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках, має визначатися нормами земельного права.

Крім того, нормами земельного, а не лісового права може визначатися і власнісний статус замкнених земельних ділянок лісогосподарського призначення загальною площею до 5 га, що перебувають у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств. Згідно зі ст. 56 Земельного кодексу України такі ділянки лісогосподарського призначення можуть безоплатно або за плату передаватись у власність громадянам та юридичним особам за рішенням органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Однак вирішення юридичної долі замкнених земельних ділянок лісогосподарського призначення загальною площею до 5 га, що перебувають у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств, залежить виключно від волі особи, яка виявила бажання приватизувати сільськогосподарські угіддя (земельну ділянку), у складі яких перебуває зазначена лісова ділянка. Суб'єкт права на приватизацію сільськогосподарських земель має право відмовитися від отримання у власність вкритої лісом частини земельної ділянки. В такому випадку ця частина ділянки має бути відмежована від сільськогосподарських угідь та виділена в окрему земельну ділянку, яка

залишитися в сфері дії лісового, а не земельного права і розглядатиметься як складова частина лісового фонду країни.

ДО ПИТАННЯ ПРО ОПТИМІЗАЦІЮ ЦИВІЛЬНОГО ТА ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Лебідь В.І.,

кандидат юридичних наук, доцент,
Національна академія внутрішніх справ,
м. Київ

Земля є надзвичайно важливим об'єктом навколишнього природного середовища, тому питання щодо регулювання суспільних відносин, об'єктом яких виступають земельні ділянки, є вкрай важливими для суспільства в цілому та конкретного суб'єкта права.

У сучасних умовах законодавство України закріплює можливість використання земельних ділянок на різних правових титулах: на праві власності (приватна, державна, комунальна) та користування (постійного чи тимчасового).

У цьому зв'язку основоположним є порівняння правового регулювання відносин, об'єктом яких виступають земельні ділянки, Цивільним кодексом України (далі – ЦКУ) та Земельним кодексом України (далі – ЗКУ).

Предметом правового регулювання згідно ст.3 ЗКУ є земельні відносини, що регулюються Конституцією України, цим Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. Об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї) (ч.3 ст.2 ЗКУ). При цьому не встановлюється жодних особливостей, наприклад з вказівкою на поширення чи не поширення правового регулювання на правовідносини, що виникають на основі адміністративного чи іншого владного підпорядкування сторін. Це дозволяє припустити поширеність норм ЗКУ і на майнові відносини об'єктом яких є земельні ділянки.

Згідно визначення предмету правового регулювання ЦКУ, який визначено у статті 1, до відносин, що ним регулюються, відносяться особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників. При цьому до майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податкових, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом. Майновими відносинами є відносини, зокрема щодо речі (ст.190 ЦКУ), до яких належать і земельні ділянки (ст.181 ЦКУ), які належать до нерухомих речей з відповідним правовим режимом.

Проведемо вибіркове порівняння норм ЗКУ, норм ЦКУ та ЗКУ, щодо регулювання однорідних правовідносин.

Крім питань набуття права на земельну ділянку, встановлення щодо набутої земельної ділянки певних правомочностей, важливим є питання підстав припинення права на земельну ділянку.

Чинний Земельний кодекс України (далі ЗКУ) містить окремі статті, які визначають підстави припинення права на земельну ділянку: ст.140 – підстави припинення права власності, ст.141 – підстави припинення права користування.

№ з/п	Стаття 140 ЗКУ	Стаття 141 ЗКУ	Коментар
1.	а) добровільна відмова власника від права на земельну ділянку;	а) добровільна відмова від права користування земельною ділянкою;	Підстави ідентичні
2.	б) смерть власника земельної	Підстава відсутня.	Виходячи із земельного законодавства та беручи до уваги рішення Конституційного суду

	ділянки за відсутності спадкоємця;		України [1] на території України у фізичних осіб можуть перебувати, наприклад, присадибні земельні ділянки на праві постійного користування, які були набуті до 01.01.2002 і смерть власника буде тягти за собою або перехід права власності на будинок та права постійного користування на земельну ділянку, де він розташований, або перехід вказаних прав до держави. Отже, така підстава як смерть власника постійного землекористувача не виправдано відсутня.
3.	в) відчуження земельної ділянки за рішенням власника;	Підстава відсутня.	При переході права власності на нерухомість, яка розташована на земельній ділянці, що знаходиться на юридичному титулі права постійного землекористування, право постійного землекористування також переходить згідно ст.120 ЗКУ. Отже, у випадках передбачених законодавством може йти мова про можливість відчуження права постійного землекористування.
4.	г) звернення стягнення на земельну	Підстава відсутня.	При зверненні стягнення на нерухомість, яка розташована на земельній ділянці, що знаходиться у

	ділянку на вимогу кредитора;		постійному землекористуванні, можна говорити, про звернення стягнення і на земельну ділянку, оскільки в такому випадку мова йде про складну річ (ст.188 ЦКУ) [2]. Отже, у випадках передбачених законодавством може йти мова про можливість звернення стягнення на земельну ділянку, що перебуває у постійному землекористуванні.
5.	г) відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності та для суспільних потреб;	б) вилучення земельної ділянки у випадках, передбачених цим Кодексом;	п. «б» статті 141 ЗКУ ширший за обсягом і включає п. «г» статті 140 ЗКУ, тому можна говорити про певну подібність підстав. Звичайно, беручи до уваги непорушність права власності видається правильним визначення в окремому законі підстав, які включаються до мотивів суспільної необхідності та суспільних потреб.
6.	д) конфіскація за рішенням суду;	Підстава відсутня.	У випадках передбачених законодавством може йти мова про можливість відчуження права постійного землекористування. Детальніше див. коментар до п.4 даної таблиці.
7.	е) невідчуження земельної ділянки	Підстава відсутня.	З практичної та юридичної точки зору відсутність такої підстави серед підстав припинення права

	іноземними особами та особами без громадянства у встановлений строк у випадках, визначених цим Кодексом.		користування є виправданим, оскільки законодавство України не містить заборон на перебування у власності іноземних суб'єктів права нерухомості.
8.	Підстава відсутня.	в) припинення діяльності релігійних організацій, державних чи комунальних підприємств, установ та організацій;	Чинне законодавство передбачає набуття релігійними організаціями статусу юридичної особи в порядку, який визначено Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 року і не виключає можливість для релігійних організацій набувати різними цивільно-правовими способами право власності на земельні ділянки, що дозволяє говорити про можливість закріплення даної підстави припинення права на земельну ділянку як для права користування так і для права власності. Отже, дана підстава відсутня неправомірно.
9.	Підстава відсутня.	г) використання земельної ділянки	Незалежно від того за яким правом (власності, постійне користування, оренда) використовується земельна

		способами, які суперечать екологічним вимогам;	ділянка дана підстава припинення повинна стосуватись всіх випадків. Крім того пункти «г» та «г» статті 141 ЗКУ фактично є ідентичними підставами, оскільки використання земельної ділянки не за цільовим призначенням є використання такої земельної ділянки в супереч екологічних вимог. Отже, дана підстава відсутня неправомірно.
10.	Підстава відсутня.	г) використання земельної ділянки не за цільовим призначенням;	За аналогією з п. 9 даної таблиці дана підстава повинна закріплюватись як для припинення права власності так і права користування земельною ділянкою. У цьому зв'язку цікавим є рішення судової палати у цивільних справах Верховного суду України від 18.08.2010 «Про припинення права власності на земельну ділянку». Позивач (районна прокуратура в інтересах селищної ради) підставою для припинення права власності вказував невикористання земельних ділянок сільськогосподарського призначення за їх цільовим призначенням. Після численних судових розглядів різними судовими інстанціями Верховний суд України

			вказав на те, що згідно чинного земельного законодавства (стаття 140 ЗКУ) нецільове використання чи не усунення допущених порушень є підставою для припинення лише права користування земельною ділянкою. Згідно чинного земельного законодавства таку позицію Верховного суду України з формальних міркувань слід вважати правильною, але виходячи із інтересів громади, суспільства вимоги до землекористування не повинні змінюватись залежно від юридичного титулу земельної ділянки.
11.	Підстава відсутня.	д) систематична несплата земельного податку або орендної плати;	Незалежно від юридичного титулу використання земельної ділянки вимога сплачувати плату за землю закріплена у Податковому кодексі України і відсутність серед підстав припинення права власності на земельну ділянку при несплаті податку викликає подив. Отже, дана підстава відсутня неправомірно.
12.	Підстава відсутня.	е) набуття іншою особою права власності на жилий будинок,	З юридичної точки зору перехід права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, які розташовані на земельній ділянці,

		будівлю або споруду, які розташовані на земельній ділянці;	передбачає перехід і права власності на земельну ділянку. При переході права власності на нерухомість, яка розташована на земельній ділянці, що знаходиться на юридичному титулі права постійного землекористування, це право також переходить згідно ст.120 ЗКУ. Отже, законодавство чітко закріплює можливість відчуження права власності чи права постійного землекористування на земельну ділянку при відчуженні права власності на нерухомість на такій земельній ділянці і така підстава не виправдано відсутня.
13.	Підстава відсутня.	є) використання земельної ділянки у спосіб, що суперечить вимогам охорони культурної спадщини.	Згідно Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 року, зокрема статей 17 та 18, об'єкти культурної спадщини, що є пам'ятками (за винятком пам'яток, відчуження або передача яких обмежується законодавчими актами України) можуть бути відчужені, а також передані власником або уповноваженим ним органом у володіння, користування чи управління іншій юридичній або фізичній особі за наявності

			погодження відповідного органу охорони культурної спадщини. Пам'ятка, крім пам'ятки археології, може перебувати у державній, комунальній або приватній власності. Отже дана підстава повинна стосуватись і земельних ділянок, що перебувають у приватній власності.
--	--	--	---

Аналіз вказаних статей дозволяє зробити висновок про невиправдану нерівнозначність та неспівпадіння підстав припинення права власності та права постійного користування на земельну ділянку.

Правове регулювання майнових відносин, об'єктом яких виступають земельні ділянки, здійснюється, наприклад у таких статтях ЦКУ як 395-417 (щодо речових прав на чуже майно), які ідентичні за змістом ст.ст. 98-102¹ (щодо речових прав на чуже майно [3]) ЗКУ. Закріплені загальні заґади правового регулювання майнових відносин у ст.ст. 373-378 (щодо права власності на землю (земельну ділянку) ЦКУ також продубльовані у ст.ст.78-91 ЗКУ (щодо права власності на землю [4]).

Аналіз інших статей ЗКУ, наприклад 81, 82, 87, свідчить про фактичне дублювання положень ЦКУ щодо регулювання майнових правовідносин, предметом яких є земельна ділянка.

Вибіркове нормативно-правове порівняння статей ЗКУ та ЦКУ, який зроблено у даній публікації, можна зробити висновок про тотожність значної кількості статей вказаних кодексів у частині регулювання майнових відносин, об'єктом яких є земельні ділянки.

Виходячи з викладеного можна зробити висновок, що законодавець не визначився із предметом правового регулювання вказаних кодексів, наслідком якого є дублювання однакових за змістом та правовою суттю правових норм у

різних кодексах. Це не сприяє якості правового регулювання суспільних відносин, об'єктом яких є земельні ділянки, де відсутня адміністративна підпорядкованість. Регулювання майнових відносин повинно здійснюватись нормами саме ЦКУ, що жодним чином не зменшуватиме роль та значення ЗКУ, норми якого повинні встановлювати саме особливості правового регулювання майнових відносин, об'єктом яких є земельні ділянки, та здійснювати регулювання земельних правовідносин де є елементи імперативності, адміністративної підпорядкованості. Крім того, регулювання інших майнових правовідносин, об'єктом яких є такі природні ресурси як ліси, води, атмосферне повітря, надра, де також відсутня адміністративна підпорядкованість, також повинні регулюватись нормами ЦКУ, тоді як регулювання майнових правовідносин де наявна адміністративна підпорядкованість може здійснювати як на рівні окремих кодексів (Лісового, Водного, Про надра), законів (про атмосферне повітря) або логічним було б їх об'єднання шляхом здійснення систематизації законодавства. Результатом такої систематизації могло б бути прийняття Екологічного кодексу України [5].

Отже, чітке визначення предмету правового регулювання будь-якого нормативно-правового акта має важливе практичне значення. На сьогоднішній момент законодавство України на рівні таких принципових нормативно-правових актів як кодекси не має чіткої регламентації та визначення предмету правового регулювання насамперед при регулюванні майнових (приватноправових) відносин, що суттєво впливає на якість правового регулювання відповідних суспільних відносин та потребує проведення подальших ґрунтовних наукових досліджень таких принципових базових питань як предмет правового регулювання земельного законодавства, співвідношення земельного та цивільного кодексів, предмет науки земельного права.

Література:

1. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками)» від 22 вересня 2005 року // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/index>.

2. п.6 Постанови Пленуму Верховного суду України № 7 від 04.10.1991 «Про практику застосування судами законодавства, що регулює право приватної власності громадян на жилий будинок.

3. Хоча ЗКУ містить дещо інші назви відповідних глав (Глава 16 Право земельного сервітуту та Глава 16¹ Право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб або для забудови), але за змістом це є саме речовими правами на чуже майно.

4. Хоча ЦКУ містить більш вдалу назву глави «право власності на землю (земельну ділянку)»

5. Пропозиція щодо прийняття Екологічного кодексу України неодноразово звучала у юридичній літературі. Див., наприклад: Барчук І. В. До питання запровадження екологічного кодексу в Україні та Польщі. Особливості входження до ЄС. - 07.12.2010. – Режим доступу [Електронний ресурс]: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=915.

***ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО КАДАСТРОВОГО ОБЛІКУ
ЗЕМЕЛЬ ПРИРОДНИХ ТЕРИТОРІЙ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ
ОСОБЛИВІЙ ОХОРОНІ НА ПРИКЛАДІ РФ***

Ледехова Я.О.,
кандидат юридичних наук,
м. Москва

З введенням в дію в Росії Федерального закону від 24 липня 2007 р. № 221-ФЗ «Про державний кадастр нерухомості» вперше на законодавчому рівні було позначено намір уніфікувати норми обліку земельних ділянок та об'єктів нерухомості, розташованих на них. Однією з основних ідей цього закону є залучення максимальної кількості земельних ділянок в цивільний обіг, в зв'язку з чим була спрощена процедура обліку, зокрема йдеться про відміну робіт по встановленню меж земельних ділянок на місцевості. Разом з тим, виявляється тенденція відмови від екологічних вимог при кадастровому обліку, що може привести до викладених нижче негативних наслідків.

Державний кадастр нерухомості, як федеральний державний інформаційний ресурс, за задумом російського законодавця, повинен містити відомості не тільки про облік нерухомого майна, а й про проходження Державного кордону Російської Федерації, межі між суб'єктами Російської Федерації, межі муніципальних утворень, населених пунктів, а також про територіальні зони та зони з особливими умовами використання територій. Однак, на практиці, через відсутність належного правового регулювання, внесення в державний кадастр нерухомості цих додаткових відомостей викликає певні складнощі. Російський законодавець не звернув належної уваги на процедуру їх обліку, оскільки форма карти (плану) об'єкта землеустрою (а територіальні зони і зони з особливими умовами використання територій є об'єктами землеустрою) була затверджена лише через два роки після прийняття Федерального закону «Про державний кадастр нерухомості»¹.

Враховуючи значення землі як основи життєдіяльності народів, що проживають на відповідній території, розглянемо проблеми державного кадастрового обліку земель природних територій, що підлягають особливій охороні на прикладі Російської Федерації.

Відповідно до Федерального закону Російської Федерації від 14 березня 1995 р. № 33-ФЗ «Про особливо охоронні природні території» під особливо охоронними природними територіями розуміються ділянки землі, водної поверхні і повітряного простору над ними, де розташовуються природні комплекси та об'єкти, які мають особливе природоохоронне, наукове, культурне, естетичне, рекреаційне та оздоровче значення, які вилучені рішеннями органів державної влади повністю або частково з господарського використання і для яких встановлено режим особливої охорони. Особливо охоронні природні території – це об'єкти з особливим правовим режимом, які становлять виняткову цінність для підтримання сприятливих умов життя на землі.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 г. № 621 «Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к ее составлению»

Захисту особливо охоронних природних територій приділяється значна увага у міжнародному праві (Конвенція про біологічне різноманіття, Ріо-де-Жанейро, 5 червня 1992 р.) Зміст Конвенції свідчить, що створення нових і збереження наявних особливо охоронних природних територій – найважливіший шлях для збереження середовища проживання людини. Применшення значення особливо охоронних природних територій неприпустимо для правової держави.

Відповідно до Земельного кодексу Російської Федерації особливо охоронні природні території поряд з іншими землями, що мають особливе природоохоронне, наукове, історико-культурне, естетичне, рекреаційне, оздоровче та інше цінне значення виділені в самостійну категорію земель, чим підкреслюється їх особливий статус. Слід погодитися з науковцями, що забезпечення охорони таких територій є найважливішим обов'язком держави, в межах якої вони розташовуються².

На нашу думку, не лише нормативні акти в сфері охорони навколишнього середовища, а й законодавство в цілому, повинно забезпечувати максимальний правовий захист особливо охоронних природних територій і не допускати прийняття положень, здатних негативно вплинути на стан природи. Правовий режим даних територій в кінцевому підсумку повинен забезпечувати захист екологічних інтересів усього суспільства.

На правовий режим земель природних територій, що підлягають особливій охороні звертають свою увагу в наукових дослідженнях Г.І. Балюк³, С.А. Боголюбов⁴, Є.А. Галиновська⁵, М.В. Краснова⁶, А.В. Кузнецова⁷,

² Галиновская Е.А. Под особой охраной // ЭЖ-Юрист. – 2004. – № 41.

³ Балюк Г.І. Екологічне право України: Конспект лекцій у схемах (Загальна і Особлива частини): навчальний посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 192 с.; Балюк Г.І. Право екологічної безпеки // Екологічне право України: Академічний курс: підручник. – Друге видання / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.

⁴ Боголюбов С.А. Земельное право: учебник. – М.: Юрайт, 2011. – 402 с.

⁵ Галиновская Е.А. Спор об изъятии земель особо охраняемых природных территорий // Комментарий судебной практики. – Вып. 10 / Под ред. К.Б. Ярошенко. – М., 2004.

⁶ Краснова М.В. Правовий режим використання та охорони природно-заповідного фонду // Екологічне право України. Повний академічний курс. Особлива частина / за ред. В.І. Андрейцева. – К.: Істина, 2001.

⁷ Кузнецова А.В. Особенности правового режима особо охраняемых природных территорий города Москвы // Экологическое право. – 2008. – № 4.

Н.Р. Малишева⁸, А.Ю. Сем'янова⁹ та ін. Незважаючи на наукові дискусії, як в українському, так і в російському законодавстві комплексний правовий підхід до регулювання захисту земель особливо охоронних природних територій відсутній, що зумовлює недостатню ефективність правового регулювання відносин у зазначеній сфері. Само по собі законодавче закріплення в спеціальному законі особливого правового статусу таких територій ще не означає реалізації охоронних ідей на практиці. Для вирішення цього складного завдання потрібні конкретні заходи охорони та екологічна спрямованість не тільки спеціального природоохоронного законодавства, а й законодавства суміжних галузей.

Аналізуючи російське законодавство, можна зробити висновок, що у федеральних законах, які регулюють суміжні правовідносини, є положення, які викликають стурбованість за збереження земель особливо охоронних природних територій. Так, Федеральний закон Російської Федерації «Про державний кадастр нерухомості» передбачає внесення в державний кадастр нерухомості відомостей про територіальні зони та зони з особливими умовами використання територій, але не містить: норм, які зобов'язують державні органи, відповідальні за встановлення, спостереження і збереження особливо охоронних природних територій вносити дані про їх межі в державний кадастр нерухомості; норм, які передбачають можливість відображення в державному кадастрі нерухомості охоронних зон природних територій, що підлягають особливій охороні або округів зі встановленим режимом господарської діяльності. Крім того, зазначений закон не містить норм, що зобов'язують орган державного кадастрового обліку при видачі кадастрових відомостей на певну земельну ділянку відображати інформацію про її повне або часткове розташування в особливо охоронній природній території або її охоронній зоні. В той же час роль державного кадастру нерухомості полягає в тому, щоб

⁸ Малишева Н.Р. Правовий режим земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення // Земельне право: підручник. – К., 2001.

⁹ Семьянова А.Ю. Оборот земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности в пределах особо охраняемых природных территорий // Право и экономика. – 2005. – № 1.

служити надійним джерелом інформації про враховані об'єкти і дозволяти ефективно і раціонально здійснювати управління земельними ресурсами, адже без відомостей про об'єкт управління складно прийняти юридично правильне рішення.

На даний час завдання кадастру, як бачиться, полягає не тільки в досягненні цілей оподаткування, а й в забезпеченні органів державного управління інформацією про якісний стан земель, про межі зон з обмеженнями у використанні земельних ділянок, про межі муніципальних утворень, про межі між категоріями земель, що дозволить підібрати найкращі способи використання земельних ділянок та ефективно здійснювати контрольні функції.

Згідно п. 6 ст. 15 Федерального закону Російської Федерації «Про державний кадастр нерухомості» орган державної влади або орган місцевого самоврядування у строк не більше 10 робочих днів з дня набрання чинності правовим актом, який прийнятий таким органом в межах його компетенції і яким встановлюється або змінюється територіальна зона або зона з особливими умовами використання територій або скасовується встановлення такої зони, представляє в орган кадастрового обліку документ, що містить необхідні відомості для внесення у державний кадастр нерухомості.

Отже, суб'єктом, наділим повноваженнями щодо ініціювання державного кадастрового обліку зони з особливими умовами використання території є орган, який прийняв рішення про встановлення такої зони. Це означає, що зацікавлені особи, в тому числі громадські організації, не можуть визнаватися належними заявниками і виступати ініціаторами по внесенню відомостей щодо особливо охоронної природної території в державний кадастр нерухомості.

Проголиною є те, що законодавчо не визначений документ, наявність якого вважалася б достатньою для внесення відомостей про зону з особливими умовами використання території. Не ясно, чи необхідна підготовка межового

плану для внесення відомостей про межі в державний кадастр нерухомості або достатньо надання карти (плану) об'єкта землеустрою. Відсутні також вимоги щодо необхідності точності опису місця розташування меж, вважаємо, що словесного опису місця розташування меж, яке міститься, наприклад, в паспорті пам'ятки природи, недостатньо – необхідні їх координати.

Все це дозволяє зробити висновок про те, що, визнаючи особливо охоронні природні території національним надбанням, російське законодавство не забезпечує їх належний правовий захист.

Відсутність правового механізму по внесенню в державний кадастр нерухомості відомостей про межі особливо охоронних природних територій та межі їх охоронних зон, відсутність можливості у громадських організацій та зацікавлених осіб ініціювати внесення таких відомостей, відсутність чітко визначених вимог до документа, достатнього для внесення відомостей про особливо охоронні природні території в державний кадастр нерухомості, а також відповідальних за їх підготовку осіб призводить до негативних наслідків, зокрема:

- по-перше, органи державної влади та місцевого самоврядування мають можливість безперешкодно надавати в межах особливо охоронних природних територій земельні ділянки зацікавленим особам;
- по-друге, орган державного кадастрового обліку не вправі відмовити в проведенні обліку земельної ділянки, розташованої частково або повністю в межах особливо охоронної природної території;
- по-третє, якщо раніше надані земельні ділянки розташовані в межах особливо охоронної природної території, то, виходячи з документів державного кадастру нерухомості, в тому числі з кадастрових виписок і кадастрових паспортів, не можна судити про особливий правовий режим цих ділянок.

Таким чином, з одного боку, землі особливо охоронних природних територій законодавець вилучає з обігу або обмежує їх обіг, визнаючи їх

соціально значущими для всього суспільства, а з іншого боку, створює для такого обігу сприятливі умови. Подібна полярність норм негативно позначається на захисті земель особливо охоронних природних територій.

Подібні прогалини російського законодавства дають змогу зробити висновок, що земельне, екологічне, цивільне, адміністративне законодавство не в повній мірі використовує потенціал, який може бути спрямований на захист охорони навколишнього середовища в Росії. Як і раніше, залишаються не до кінця розробленими і затвердженими на законодавчому рівні єдина концепція та єдиний системний підхід до організації та управління особливо охоронних природних територій¹⁰, відповідні унікальні ділянки природи щодня наражаються на небезпеку. Фінансування кадастрових робіт на землях особливо охоронних природних територій не передбачено, відповідні федеральні цільові програми відсутні.

Слід звернути увагу правотворчих і правозастосовчих органів на зазначені проблеми та знайти шляхи їх оптимального вирішення. Як бачиться, у правовій площині питання захисту особливо охоронних природних територій може бути вирішене шляхом доповнення положень Федерального закону Російської Федерації «Про державний кадастр нерухомості», зокрема нормами щодо: переліку документів, необхідних і достатніх для обліку особливо охоронних природних територій в державному кадастрі нерухомості; надання права громадським організаціям та іншим зацікавленим особам вносити в державний кадастр нерухомості відомості про особливо охоронні природні території; вказівки на документ, за допомогою якого зацікавлені особи зможуть отримати інформацію про особливо охоронні природні території. Доцільно також прийняти постанову Уряду Російської Федерації, яка б регламентувала строки проведення обов'язкових робіт з опису меж особливо охоронних природних територій та внесення відомостей про них до державного кадастру нерухомості. Основою для фінансування зазначених робіт можуть бути відповідні цільові

¹⁰ Галиновская Е.А. О правовых основах образования системы особо охраняемых природных территорий в России // Журнал российского права. – 2010. – № 5. – С. 28-34.

програми.

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПОНОВЛЕННЯ ДОГОВОРУ ОРЕНДИ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ

Лейба Л.В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри земельного та аграрного права,
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

Питання поновлення договору оренди земельної ділянки, що перебуває у державній або комунальній власності, є надзвичайно актуальними як з теоретичної, так і з практичної точок зору. Це, в першу чергу, пов'язано з тим, що в сьогоденні умовах немає ні законодавчого визначення, ні наукового обґрунтування щодо змісту поняття «поновлення договору оренди землі». А це в свою чергу вплинуло і на відсутність єдиного підходу у реалізації поновлення договору оренди у судовій практиці при вирішенні такої категорії спорів.

Однією із головних причин неоднорідності судової практики та виникнення чисельних спорів зазначеної категорії є різне тлумачення сторонами правових приписів ст. 33 Закону України «Про оренду землі». В науковій літературі щодо цієї норми, яка має назву «Поновлення договору оренди землі», висловлені різні думки. Зокрема, з одного боку, наголошується на тому, що для поновлення договору оренди земельної ділянки необхідно укласти новий договір, з іншого – поняття надання земельної ділянки в оренду і поновлення такого договору іноді змішуються. Досить розповсюдженою є точка зору про те, що продовження строку договору і поновлення договору оренди є тотожними, а реалізація переважного права орендаря і поновлення договору здійснюються за однією процедурою.

Зазначене свідчить, що приписи даної норми потребують в сьогоденні умовах більш детального аналізу з метою з'ясування юридичного змісту таких

понять як «поновлення та подовження договору оренди землі», оскільки широке використання їх на практиці потребує вироблення єдиного підходу при застосуванні положень зазначеної статті.

Укладення договору оренди земельної ділянки державної або комунальної власності здійснюється в межах встановленої земельним законодавством процедури, яка серед іншого включає прийняття рішення відповідного органу про надання в оренду земельної ділянки, підписання договору, його реєстрацію і т.ін.

Припинення договору оренди здійснюється за підстав, передбачених законодавством, окремою з яких є закінчення строку, на який його було укладено. При цьому правові приписи Закону України «Про оренду землі» свідчать про можливість поновити, а також подовжити договір оренди земельної ділянки.

Аналіз змісту ст. 33 Закону України «Про оренду землі» дозволяє зробити висновок про те, що законодавець, не наводячи визначення понять «поновлення» і «подовження або пролонгація», їх не ототожнює, про що свідчить встановлення різних процедур для їх реалізації.

На наш погляд, відсутність на законодавчому рівні чіткого розмежування зазначених понять і вносить певну плутанину при застосуванні на практиці правових приписів ст. 33. При цьому на відмінність цих понять вказує навіть їх етимологічна складова, а саме: «поновити» можна те, що «закінчилося», а «подовжити» – те, що ще триває. Отже, поновлення та подовження договору оренди є різними поняттями, а тому, очевидно, мають свої процедурні особливості.

Частина 1 ст. 33 Закону України «Про оренду землі» передбачає, що при закінченні строку, на який було укладено договір оренди землі, орендар, що належно виконував обов'язки за умовами договору, має переважне право перед іншими особами на укладення договору оренди землі на новий строк (поновлення договору оренди землі). Дані положення вказують на можливість

поновлення орендарем договору оренди землі, після закінчення його строку. При цьому законодавець надає йому переважне право перед іншими особами на укладення договору на новий строк. Орендар, який має намір скористатися переважним правом на укладення договору оренди землі на новий строк, зобов'язаний повідомити про це орендодавця не пізніше ніж за місяць до спливу строку договору оренди землі. Однак переважне право орендаря обмежується умовою досягнення домовленості з орендодавцем щодо орендної плати та інших істотних умов договору, які мають бути передбачені в проекті додаткової угоди, що додається до листа-повідомлення. Якщо ж домовленості не вдається досягнути, переважне право орендаря на укладення договору оренди землі втрачається.

За відсутності заперечень орендодавець (орган місцевого самоврядування або орган виконавчої влади) приймає рішення про поновлення договору оренди землі, укладає з орендарем додаткову угоду про поновлення договору оренди землі, яка підлягає державній реєстрації. Отже, оскільки необхідною умовою укладення договору оренди земельної ділянки, яка перебуває у державній або в комунальній власності, є наявність рішення відповідного органу про надання земельної ділянки, то це визначає і особливість процедури поновлення договору оренди землі на новий строк. Така умова дозволяє зробити висновок про необхідність відмежовувати поняття поновлення договору оренди земельної ділянки на новий строк від поняття подовження строку договору оренди землі.

Вбачається, що подовження (продлонгація) договору оренди землі має місце у тому випадку, коли орендар продовжує користуватися земельною ділянкою після закінчення строку договору оренди і за відсутності протягом одного місяця після закінчення строку договору листа-повідомлення орендодавця про заперечення у подовженні договору оренди землі. Такий договір необхідно вважати подовженим на той самий строк і на тих самих умовах, які були передбачені договором. При цьому треба мати на увазі, що

законодавством не передбачено автоматичного подовження договору оренди землі. У цьому випадку укладання додаткової угоди про подовження договору оренди землі здійснюється із власником земельної ділянки, а саме: з уповноваженим керівником органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування без прийняття рішення. Водночас керівник органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який уповноважений підписувати додаткову угоду до договору оренди землі щодо земельної ділянки державної або комунальної власності, визначається рішенням цього органу.

Таким чином, при вирішенні зазначеної категорії спорів, судам необхідно розрізняти спори щодо поновлення договору оренди земельної ділянки та спори щодо подовження (продлонгацію) означеного договору. При цьому доцільно враховувати рекомендації, запропоновані Постановою Пленуму Верховного суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» від 16.04.2004 р. № 7, в яких наголошується, що в разі закінчення зазначеного в договорі строку оренди, переважне право орендарів на поновлення договору оренди поширюється на випадки, коли земля знову передається в оренду. Наведене ще раз свідчить про те, що необхідною умовою поновлення договору оренди земельної ділянки, яка знаходиться в державній чи комунальній власності, є наявність рішення відповідного органу.

Подібні рекомендації наведені і в Постанові Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» від 17.05.2011 р. № 6. При цьому підкреслюється, що зобов'язання того чи іншого органу в судовому порядку поновити договір за відсутності зазначеного рішення є неможливим, оскільки це порушувало б його передбачену Конституцією України виключну компетенцію, а вимоги позивача про зобов'язання такого органу поновити договір оренди задоволенню не підлягають. Цьому підтвердженням є й та обставина, що чинне законодавство не передбачає такого способу захисту

порушеного права землекористувача, як спонукання того чи іншого органу до прийняття рішення щодо поновлення договору оренди землі.

Отже, з метою уникнення неоднозначних підходів щодо вирішення розглядуваної категорії земельних спорів, вбачається, доцільним внести певні корективи до ст. 33 Закону України «Про оренду землі», чітко розмежувавши поняття «поновлення договору оренди земельної ділянки» та «подовження (пролонгація) договору земельної ділянки».

ЩОДО СПОСОБУ ЗАХИСТУ ПРАВ ПРИ ВІДСУТНОСТІ ІСТОТНОЇ УМОВИ ДОГОВОРУ ОРЕНДИ ЗЕМЛІ

Литвинець В.М.,
кандидат юридичних наук,
м. Ірпінь

Правовий інститут оренди земель один із найважливіших, що сформувався у процесі проведення в Україні земельної та аграрної реформ, детально закріплений в законодавстві (відповідний закон про оренду землі прийнятий ще 1998 року) та широко використовується як щодо земель приватної власності, так і земель публічної власності (державної та комунальної). Законом України «Про оренду землі» передбачено письмову форму договору оренди землі, а за бажанням однієї із сторін договору може бути посвідчений нотаріально. Істотні умови договору оренди землі закріплені в ст.15 вищенаведеного закону, а також передбачені наслідки у разі відсутності у договорі оренди землі однієї з істотних умов - визнання договору недійсним відповідно до закону.

Однак Цивільний кодекс України (далі – ЦК України) по-іншому регулює правовідносини щодо визнання договорів недійсними, окремо виділяючи випадки, коли вести мову про недійсність договору неможливо, оскільки недосагнення згоди сторін договору з усіх істотних умов договору призводить до неукладеності договору (ст.638 ЦК України). Відповідно до п.8 постанови

Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними» від 06.11.2009 року №9 передбачено, що не є укладеними правочини (договори), у яких відсутні встановлені законодавством умови, необхідні для їх укладення (відсутня згода за всіма істотними умовами договору). Згідно із статтями 210 та 640 ЦК України не є вчиненим також правочин у разі нездійснення його державної реєстрації, якщо правочин підлягає такій реєстрації. Встановивши ці обставини, суд відмовляє в задоволенні позову про визнання правочину недійсним. Наслідки недійсності правочину не застосовуються до правочину, який не вчинено.

У зв'язку з неоднозначним правовим регулюванням відносин щодо договорів оренди землі при відсутності однієї з істотних умов в даних договорах склалася різна судова практика щодо способу захисту прав. Верховний Суд України, розглянувши заяву декількох десятків землевласників про перегляд рішення колегії суддів судової палати у цивільних справах Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 7 вересня 2011 року у справі за позовом даних осіб до орендаря про визнання недійсними договорів оренди земельних ділянок прийняв постанову від 06.02.2012 року, в якій передбачив наступні правові позиції:

- відповідно до частини першої статті 638 ЦК України договір є укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору. В силу ч.1 ст. 210 ЦК України та ч.1 ст.20 Закону України "Про оренду землі" договір оренди землі підлягає державній реєстрації і виходячи із змісту ст.ст. 210, 640 ЦК України та ст. 18 Закону України "Про оренду землі" є укладеним з моменту його державної реєстрації;

- істотні умови договору оренди землі встановлені ст. 15 Закону України "Про оренду землі". Відповідно до ч.2 ст.792 ЦК України відносини, щодо найму (оренди) земельної ділянки регулюються законом. У разі відсутності в договорі оренди землі хоча б однієї з істотних його умов такий договір підлягає

визнанню недійсним за правилами частини другої статті 15 Закону України "Про оренду землі".

Таким чином, Верховний Суд України притримується правової позиції про застосування норми ч.2 ст.15 Закону України «Про оренду землі» й визнання договору оренди землі недійсним за відсутності однієї з істотних умов договору. Колізії норм земельного та цивільного законодавства вирішуються шляхом застосування ст.792 ЦК України, якою передбачено відсилальну норму про регулювання відносин оренди землі відповідним законом (Закон України «Про оренду землі»).

Відповідно до ст.360-7 Цивільного процесуального кодексу України рішення Верховного Суду України, прийняте за наслідками розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначену норму права, та для всіх судів України. Суди зобов'язані привести свою судову практику у відповідність із рішенням Верховного Суду України. Отже, суди повинні неухильно дотримуватись норм матеріального права (ст.15 Закону України «Про оренду землі») і при відсутності однієї із істотних умов договору оренди землі здійснювати захист прав шляхом визнання договору оренди недійсним. Слід зазначити, що згідно ст.152 Земельного кодексу України одним із способів захисту прав на земельні ділянки є визнання угоди недійсною.

Загалом, торкаючись питання виникнення вищезазначеної колізії та вибору способу правового захисту земельних прав, слід зазначити, що природа даного протиріччя, на нашу думку, стосується співвідношення земельного і цивільного законодавства. Проблема дублювання правового регулювання нерідко створює правові колізії, як-от визнання недійсним договору оренди землі чи встановлення договору неукладеним. Погоджуємось з А.М.

Мірошніченко, що при застосуванні колізійного принципу «спеціального закону» слід оцінювати спеціальний характер конкретної норми¹.

Згідно з ст.9 ЦК України положення цього Кодексу застосовуються до врегулювання відносин, які виникають у сферах використання природних ресурсів, якщо вони не врегульовані іншими актами законодавства. Законом можуть бути передбачені особливості регулювання майнових відносин у сфері господарювання. Підтримуємо висновок Н.І. Титової, що при реалізації ст.9 ЦК України йдеться про дію принципу субсидіарності у застосуванні законодавства. У даному аспекті земельне законодавство виконує роль спеціального законодавства, за наявності якого норми цивільного законодавства не діють².

Разом з тим норми ЦК України будуть застосовуватись при визнанні договорів оренди землі недійсними у випадку наявності обставин, передбачених в ст.203,215 ЦК України, зокрема у випадку, коли:

- зміст правочину суперечить ЦК України, іншим актам цивільного законодавства, а також інтересам держави і суспільства, його моральним засадам;

- особа, яка вчиняє правочин, не має необхідний обсяг цивільної дієздатності;

- волевиявлення учасника правочину не є вільним і не відповідає його внутрішній волі;

- правочин не спрямований на реальне настання правових наслідків, що обумовлені ним;

- правочин, що вчиняється батьками (усиновлювачами), суперечить правам та інтересам їхніх малолітніх, неповнолітніх чи непрацездатних дітей.

У разі ж нездійснення державної реєстрації договору оренди землі такий договір відповідно до ст.640 ЦК України є неукладеним і належним способом

¹ Мірошніченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні: Монографія. - К.: Алерта: КНТ: ЦУЛ, 2009. – С.201.

² Титова Н. Співвідношення Земельного та Цивільного кодексів України: деякі проблеми // Право України . – 2004. - №3. – С.71-78.

захисту земельних прав є звернення в суд з вимогою про витребування земельної ділянки з чужого незаконного володіння.

Таким чином, враховуючи особливість регулювання земельних відносин, чітко передбачено випадки визнання договорів оренди землі недійсними. У разі ж виникнення інших (додаткових) обставин не передбачених Законом України «Про оренду землі» на підставі ст.9 ЦК України будуть застосовуватись норми даного кодексу щодо визнання договорів недійсними чи встановлення факту вчинення (укладення) договору оренди землі.

ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ ЯК ПРАВОВИЙ ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОСТІ ЛАНДШАФТІВ В УКРАЇНІ

Максименко М.І.,
аспірант кафедри земельного та аграрного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Ліси, лісосмуги, природні кормові угіддя відносяться до сталих з екологічної точки зору угідь, на противагу екологічно несталим – ріллі¹, забудованим територіям. При чому, якщо коефіцієнт екологічної стабільності забудованих територій і ріллі становить: 0,00 та 0,14 відповідно, то для лісосмуг, чагарників, пасовищ та лісів природного походження він є набагато вищим – 0,38, 0,43, 0,68 та 1,00 відповідно². Ґрунт, вкритий рослинністю, не піддається ерозії. Рослинність (ліси, чагарники, луки) охороняє поверхню від механічного впливу дощу, затримує дрібнозем, уповільнює потоки води на поверхні ґрунту, в той час як обробіток земель розриває зв'язки між ґрунтовими

¹ Вилучення з інтенсивного обробітку малопродуктивних земель та їхнє раціональне використання : Методичні рекомендації / За ред. В. Ф. Сайко. – К. : Аграрна наука, 2000. – С. 10.

² Методичні рекомендації оцінки екологічної стабільності агроландшафтів та сільськогосподарського землекористування / А.М. Третяк, Р.А. Третяк, М.І. Шквар. – К. : Інститут землеустрою Української академії аграрних наук, 2001. – 15 с.

частками, руйнує структурні агрегати, робить ґрунт вразливим щодо води, що розмиває і стікає³.

Для найбільш ефективного виконання лісами, деревами та іншою рослинністю своїх функцій (забезпечення сталості ландшафтів) їх кількість та розташування мають відповідати науково-обґрунтованим показникам.

Втім, на сьогодні в Україні має місце проблема як з достатньою лісистістю територій, так і з належним розташуванням лісової та іншої рослинності.

Відповідно до Державної цільової програми “Ліси України” на 2010-2015 роки, затвердженої Постановою КМУ від 16 вересня 2009 року № 977 (далі – “Програма “Ліси України””) лісистість території України визначається показником близько 9,22 млн. га, або 15,27 % території України, який не є оптимальним. За даними Державного агентства лісових ресурсів України⁴ оптимальна лісистість території України становить не менше 20 % при фактичних 15,7 %. У сільськогосподарській науці відмічається, що землі лісового фонду та ліси на інших категоріях земель займають 10,5 млн. га, або 17,3 % території України, що нижче розрахунково-оптимального показника (21-22 %), який забезпечує збалансованість між лісовими ресурсами, обсягами лісокористування та екологічними вимогами. А з урахуванням нерівномірності розташування лісів на території України, в деяких природних зонах (Лісостеп, Степ) рівень лісистості набагато нижчий за необхідний⁵.

Однак не лише лісистість території, але і правильне розташування рослинності впливає на належне виконання нею своїх функцій. Наприклад, якщо на відносно рівній земельній ділянці правильної форми площею 20 гектарів, придатній для сільськогосподарського використання, 2 гектари по

³ Булигін С.Ю. Формування екологічно сталих агроландшафтів : Підруч. для підготовки спеціалістів в аграр. вищ. навч. закладах III-IV рівнів акредитації / С.Ю. Булигін. – К. : Урожай, 2005. – С. 14.

⁴ Офіційний веб-сайт Державного агентства лісових ресурсів України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=62921&cat_id=32867.

⁵ Кривов В.М. Навчальний модуль «Охорона та використання земель» : методичний посібник [Електронний ресурс] / В.М. Кривов. – [Державний комітет України із земельних ресурсів. Проект «Видача державних актів на право власності на землю у сільській місцевості та розвиток системи кадастру»]. – К. : 2010. – С. 38. – Режим доступу: zemreforma.info/files/10/module-site_New.doc.

периметру буде займати ліс, а інша частина використовуватиметься для вирощування сільськогосподарських культур, то така ділянка буде захищена від впливу водної та вітрової ерозії. В той же час, якщо 2 га лісу буде розміщено в одному із кутів ділянки, або вся вона буде використовуватися виключно для вирощування сільськогосподарських культур, то необхідні для запобігання ерозії умови не будуть створені.

Найбільший у світі⁶ обсяг земель сільськогосподарського призначення в межах території України (71 відсоток), 78 відсотків з яких є ріллею (Розділ 1 Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затвердженої Законом України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI (далі – “Основні засади екологічної політики”), а також інтенсивний розвиток деградаційних процесів (Розділ 1 Концепції збалансованого розвитку агроєкосистем в Україні на період до 2025 року, затвердженої Наказом Міністерства аграрної політики України від 20 серпня 2003 року № 280), серед яких найбільш масштабними є ерозія (близько 57,5 відсотка території) (Розділ 1 Основних засад екологічної політики) та наявність значних площ деградованих земель⁷, зокрема, підкреслюють необхідність як зменшення площі ріллі, у тому числі за рахунок заліснення територій, так і приділення уваги підтриманню у належному стані та створенню у необхідній кількості захисних лісових насаджень.

У відповідності із п. 3 ч. 1 ст. 64 Лісового кодексу України від 21 січня 1994 року № 3852-XII (далі – “ЛК України”) на підприємства, установи, організації і громадян України, які ведуть лісове господарство, покладений обов’язок здійснення відтворення лісів. За загальним правилом, обсяги відтворення лісів (шляхом їх відновлення або лісорозведення – ст.ст. 80, 81 ЛК України) визначаються на підставі матеріалів лісовпорядкування (ч. 1 ст. 82 ЛК України), яке, відповідно із ч. 1 ст. 47 ЛК України, є обов’язковим на території

⁶ Офіційний веб-сайт Продовольчої та сільськогосподарської організації Об’єднаних Націй (ФАО/FAO) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://faostat.fao.org/site/377/default.aspx>.

⁷ Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: Монографія / П.Ф. Кулинич. – К.: Логос, 2011. – С. 8.

України і має проводитись у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади з питань лісового господарства. Водночас, порядок проведення лісовпорядкування на сьогодні існує у вигляді наукових розробок⁸, і ні Державним агентством лісових ресурсів України, ні його попередниками не затверджувався. Обов'язковість лісовпорядкування, проголошена ст. 47 ЛК України, за відсутності відповідальності за його непроведення є декларацією.

Відповідно до ч. 1 ст. 98 ЛК України фінансування заходів з відтворення лісів здійснюється їх власниками за рахунок власних або інших не заборонених законом джерел. Втім, в умовах сьогодення, “зацікавленість” держави та територіальних громад у відтворенні лісів визначається відповідним сумами, передбаченими у державному та місцевих бюджетах, а іноді – їх відсутністю⁹. За відсутності навіть передбаченого порядку економічного стимулювання розширеного відтворення лісів приватним сектором відповідні положення законодавства (ст. 99 ЛК України) є декларативними.

З урахуванням викладеного, фактично проведення заходів з відтворення лісів у випадках лісорозведення та відновлення лісів приватним сектором є необов'язковим (законодавством України передбачена лише символічна відповідальність за невідновлення лісів – див. ст. 68 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X разом із п. 3 ч. 1 ст. 64 ЛК України та п. 22 Правил відтворення лісів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України (далі – “КМ України”) від 1 березня 2007 року № 303 (далі – “Правила відтворення лісів”)). Відтворення лісів

⁸ Інструкція з впорядкування лісового фонду України : [у 2 ч.]. Ч. 1 : Польові роботи. Ч. 2 : Камеральні роботи / [С.Д. Неретіна та ін.] ; Державний комітет лісового господарства України, Українське державне проектне лісовпорядне виробниче об'єднання “УКРДЕРЖЛІСПРОЕКТ”. – Ірпінь, 2006; Технологічна інструкція по безперервному лісовпорядкуванню лісового фонду України. – УДЛВО “УКРДЕРЖЛІСПРОЕКТ”. – Ірпінь, 1994. – 87 с.

⁹ Законом України “Про Державний бюджет України на 2010 рік” від 27 квітня 2010 року № 2154-VI (далі – “ЗУ “Про Державний бюджет на 2010 рік””) та Законом України “Про Державний бюджет України на 2011 рік” від 23 грудня 2010 року № 2857-VI (далі – “ЗУ “Про Державний бюджет на 2011 рік””) в межах України за КФКВК 0511 (“Охорона та раціональне використання природних ресурсів”) на створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг було передбачено близько 96 мільйонів гривень в кожному (0,03% – від загального обсягу видатків державних бюджетів за відповідні роки), а Законом України “Про Державний бюджет України на 2012 рік” від 22 грудня 2011 року № 4282-VI (далі – “ЗУ “Про Державний бюджет на 2012 рік””) фінансування заходів із заліснення земель не передбачено взагалі.

державою та територіальними громадами, на жаль, істотно обмежується обсягами фінансування таких заходів.

Спробуємо з'ясувати, яким чином держава здатна вплинути на ситуацію, що склалася.

На нашу думку, визначаючи правовий режим земель, дозволяючи чи забороняючи їх певне використання, держава може впливати на рівень лісистості та розташування рослинності на певних територіях. В науці земельного права досить переконливо аргументована позиція з приводу необхідності ліквідації системи поділу земель на категорії за цільовим призначенням, зокрема, через неспроможність адекватно визначати правовий режим земель, та заміни цієї системи механізмом планування територій¹⁰. Ми розділяємо таку позицію.

Розглянемо здатність механізму планування територій (через встановлення правового режиму земель) впливати на лісистість територій та розташування рослинності за існуючого правового регулювання.

Інструментом державного регулювання планування територій є містобудівна документація – затверджені текстові та графічні матеріали з питань регулювання планування, забудови та іншого використання територій (ч. 2 ст. 2, п. 7 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” від 17 лютого 2011 року № 3038-VI (далі – “ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності””)).

Планування територій здійснюється на державному, регіональному та місцевому рівнях (ч. 1 ст. 8 ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності”).

Відповідно до ч. 1 ст. 11 ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності” планування територій на державному рівні здійснюється шляхом розроблення:

¹⁰ Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія / В.В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 174; Мірошніченко А.М. Земельне право України : Підручник / А.М. Мірошніченко. – 2-ге видання, допов. і перероб. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2011. – С. 128, 327; Правдюк В.М. Поділ земель України за цільовим призначенням за законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Віталій Михайлович Правдюк ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка ; наук. кер. Мірошніченко А.М. – К. : [б. в.], 2012. – 220 с.

(i) Генеральної схеми планування території України; (ii) схем планування окремих частин України, а також внесення змін до них.

У Генеральній схемі планування території України, затвердженій Законом України від 7 лютого 2002 року № 3059-III (далі – “Генеральна схема”) ліси розглядаються у контексті елементів зони національної екологічної мережі (абз. 7 п. 3 Розділу III Генеральної схеми). Зокрема, з метою формування національної екологічної мережі передбачається створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг, а також екологічно доцільне збільшення площі лісів (п. 8 Розділу III Генеральної схеми). Логічним видається реалізація останнього заходу шляхом зменшення сільськогосподарської освоєності території України, що також передбачено Генеральною схемою (абз. 9, 14 п. 3 Розділу III).

Серед заходів з реалізації Генеральної схеми (п. 2 Розділу IV Генеральної схеми, постанова КМ України “Про забезпечення реалізації Закону України “Про Генеральну схему планування території України” від 29 серпня 2002 року № 1291 (далі – “Заходи з реалізації Генеральної схеми”)) слід виділити: (i) проведення консервації земель та розширення існуючих і створення нових об’єктів природно-заповідного фонду; (ii) забезпечення створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг. Втім, як зазначалось вище, рівень фінансування заходів із заліснення територій свідчить про обмеженість можливості з їх впровадження. Набагато гірше ситуація із фінансуванням заходів з консервації земель¹¹.

Відповідно до абз. 1 п. 2 Розділу IV Генеральної схеми та Заходів з реалізації Генеральної схеми остання не застосовується безпосередньо, а впроваджується шляхом розробки схем планування окремих частин території України та планувальної (містобудівної) документації нижчого рівня. Зазначене

¹¹ Якщо ЗУ “Про Державний бюджет України на 2010 рік” та ЗУ “Про Державний бюджет України на 2011 рік” в межах України за КФКВК 0511 на збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів було передбачено цілих 470 тисяч і 1 мільйон 404 тисячі гривень відповідно (0,0002 % та 0,0004 % – від загального обсягу видатків державних бюджетів за відповідні роки), то ЗУ “Про Державний бюджет України на 2012 рік” фінансування заходів із консервації земель не передбачено взагалі.

також підкреслюється тим, що основна кількість заходів, передбачених Генеральною схемою, має здійснюватися у зонах, визначених Генеральною схемою за видами та режимами переважного використання (абз. 1-8 п. 3 Розділу III Генеральної схеми), межі яких мають уточнюватися та визначатися у процесі планування територій на регіональному і місцевому рівнях (абз. 20 п. 3 Розділу III Генеральної схеми).

Водночас, встановлений на рівні закону порядок визначення меж територій (зон), передбачених Генеральною схемою, у процесі планування територій на регіональному та місцевому рівнях відсутній. Схемами планування території Автономної Республіки Крим (далі – “АРК”) або області України не передбачається поділ території АРК або області на 4 типи зон, передбачених п. 3 Розділу III Генеральної схеми: урбанізації, сільського господарства, національної екологічної мережі, радіаційного забруднення. Якщо одним з основних завдань схеми планування території АРК або області України принаймні є врахування та конкретизація положень Генеральної схеми (абз. 2 п. 5.1 ДБН Б.1.1-13:2012¹²), то подальша ієрархічність планувальної документації дещо втрачається. Так, перед схемою планування території району вже не ставиться як одне із завдань врахування та конкретизація положень ні Генеральної схеми, ні схем планування території АРК та областей України (абз. 1 п. 6.1 ДБН Б.1.1-13:2012). Відповідно до п. є) розділу Б.3 додатку Б до ДБН Б.1.1-13:2012 загальнодержавні інтереси, визначені Генеральною схемою, мають міститися у вихідних даних для розроблення схеми планування території району і мають бути враховані при розробленні останньої. Втім, додаток Б до ДБН Б.1.1-13:2012 є довідковим, а, отже, не зобов’язує розробити схеми планування території району у відповідності із положеннями Генеральної схеми. Необхідність розробки схем планування території району у відповідності із схемами планування території АРК або

¹² Склад та зміст містобудівної документації на державному та регіональному рівнях. ДБН Б.1.1-13:2012 [Видання офіційне]. – К. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [ДП “Укрархбудінформ”], 2012. – 27 с. (далі – “ДБН Б.1.1-13:2012”)

області України чинним законодавством не встановлена. Схемами планування території району не передбачається зонування території, визначене п. 3 Розділу III Генеральної схеми. Вплив Генеральної схеми на покращення екологічних характеристик урбанізованих територій (абз. 1, 3, 5, 6 п. 4 Розділу III Генеральної схеми) через генеральні плани населених пунктів (п. 1.1 ДБН Б.1-3-97¹³, ДБН Б.1.1-9:2009¹⁴) не простежується.

Таким чином, варто констатувати, що механізм впровадження положень Генеральної схеми на сьогодні не існує.

За нашою інформацією, схеми планування окремих частин території України на сьогоднішній день не затверджувались.

Виходячи із викладеного, планування територій на державному рівні в існуючому вигляді не впливає на сталість ландшафтів в Україні.

Відповідно до ч. 1 ст. 13 ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності” планування територій на регіональному рівні здійснюється шляхом розроблення схем планування території Автономної Республіки Крим (далі – “АРК”), областей та районів.

Вихідні дані для розроблення схеми планування території області (АРК) включають дані щодо структури земель регіону, матеріали та об’єкти природно-заповідного фонду та матеріали державного лісового фонду (розділ Б.2 додатку Б до ДБН Б.1.1-13:2012), що, зокрема, дає можливість під час складання схеми визначити диспропорції у лісистості території області (АРК) та передбачити оптимальні для місцевих умов показники лісистості. Забезпечення таких показників має братися до уваги при перспективному функціональному зонуванні територій за видами переважного використання,

¹³ Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів. Система містобудівної документації : ДБН Б.1-3-97 : затверджено Наказом Держбуду України від 25 вересня 1997 року № 164 : зі Зміною № 1, затвердженою Наказом Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 28 жовтня 2008 року № 484 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gost.at.ua/load/normativnye_dokumenty/derzhavni_budivelni_normi_dbn/dbn_b_1_3_97_zmina_n1_smbd_sklad_zmist_porjadok_rozroblennja_pogodzhennja_ta_zatverdzhennja_generalnikh_planiv_miskikh_naselenikh_punktiv/12-1-0-44. (далі – “ДБН Б.1-3-97”).

¹⁴ Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів сільських населених пунктів. Система містобудівної документації : ДБН Б.1.1-9:2009 [Видання офіційне]. – К. : Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, [ДП “Укрархбудінформ”], 2009. – 22 с. (далі – “ДБН Б.1.1-9:2009”).

принципові рішення щодо якого повинні міститися у схемі (підп. е) п. 5.6 ДБН Б.1.1-13:2012).

Таким чином, схеми планування території АРК та областей України за існуючого правового регулювання не встановлюють правовий режим конкретних земельних ділянок, можуть містити положення, спрямовані на підвищення лісистості територій; втім, як зазначалося вище, обов'язковості врахування згаданих положень при розробці схем планування територій районів законодавством України не передбачено, як і відсутня відповідальність за відповідне “неврахування”.

Склад вихідних даних до завдання на розроблення схеми планування території району (розділ Б.3 додатку Б до ДБН Б.1.1-13:2012) дає можливість при розробленні схеми визначити склад земельного фонду району та динаміку його використання, ситуацію з лісистістю територій та недоліками розташування лісової рослинності, об'єкти та території, навколо яких необхідно зберегти або створити лісові насадження тощо.

З однієї сторони, одним з основних завдань схеми є обґрунтування майбутніх потреб і визначення переважних напрямів використання територій (абз. 2 п. 6.1 ДБН Б.1.1-13:2012). Із процитованого наче б то випливає, що схема має визначати переважні напрями використання територій, правовий режим земель. Це підтверджується і зображенням на проектному плані розподілу території району за видами переважного використання (підп. г) п. 6.5. ДБН Б.1.1-13:2012). З іншої сторони, функціональне зонування території, яке міститься у пропозиціях та обґрунтуваннях у розрізі міських, селищних та сільських рад (частині пояснювальної записки до схеми планування), є обґрунтуванням розподілу (а не розподілом) територій за видами переважного використання (підп. б) п. 6.8. ДБН Б.1.1-13:2012). Тобто, з однієї сторони, у схемі планування території району можна передбачити¹⁵: (і) існування: (і.і)

¹⁵ Використовуючи такі нормативи як: (і) виділення лісових ділянок, що розташовані поза межами лісів зелених зон і виконують переважно рекреаційну, санітарно-гігієнічну та оздоровчу функцію; (іі) виділення лісових ділянок (смуг лісів), що відносяться до протиерозійних лісів; (ііі) виділення лісових ділянок (смуг лісів) уздовж берегів річок, навколо озер, водоймищ та інших водних об'єктів; (іv) виділення особливо захисних лісових

водоохоронних насаджень на берегах річок, навколо озер, водоймищ, у зонах відводу каналів; (i.ii) ґрунтозахисних насаджень у ярах, балках, на крутосхилах, луках, інших непридатних для використання в сільському господарстві землях, а також полезахисних лісових смуг; (i.iii) захисних лісових насаджень у смугах відводу залізниць, автомобільних доріг тощо; (i.iv) рекреаційно-оздоровчих, експлуатаційних насаджень тощо (п. 7 Правил відтворення лісів); (ii) обов'язок ведення сільського господарства на території району на науково-обґрунтованій основі (протиерозійному захисті територій для запобігання водній та вітровій ерозії, у тому числі – регулювання й утримання повеневих і зливових вод на полях, шляхом: встановлення оптимального співвідношення сільськогосподарських угідь в межах агроландшафту; впровадження правильних сівозмін; створення та утримання полезахисних лісонасаджень; заліснення або вирівнювання і засипання ярів із збереженням на поверхні гумусового горизонту; будівництва гідротехнічних споруд та інфраструктури безпечного скидання поверхневого стоку; створення штучних рельєфів (терасування схилів, створення постійних земляних валів з широкою основою)¹⁶) (далі – “ведення сільського господарства на науково-обґрунтованій основі”). З іншої сторони, за загальним правилом, це не матиме впливу ні на прийняття рішень із встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок (визначення їх правового режиму), ні на використання земельних ділянок, розташованих у відповідних функціональних зонах (ч. 1 ст. 15 ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності”). Винятком із зазначеного буде ситуація розроблення детальних планів території у відповідності із схемами планування території районів (ч. 2 ст. 19 ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності”) – в даному випадку детальні плани “легалізують” відповідні положення схем

ділянок (Додатки 2 – 5 до Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок, затвердженого постановою КМ України від 16 травня 2007 року № 733 (далі – “Порядок поділу лісів на категорії”)).

¹⁶ Вказані заходи мають здійснюватися із врахуванням таких застережень: (i) конструкції протиерозійного захисту не повинні створюватися тільки на підставі параметрів рельєфу, оскільки останній сам формується під впливом ерозії ґрунтів і підґрунтя; (ii) технології лісорозведення мають бути пристосовані до зональних умов (у тому числі, шляхом використання порід дерев і чагарників, найдоцільніших для створення полезахисних смуг у відповідній природній зоні).

планування, що має враховуватися документацією із землеустрою (ч. 1 ст. 24 ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності”). Зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає детальному плану території, також забороняється, щоправда, з 1 січня 2013 року (ч. 3 ст. 24, підп. 1 п. 1 Розділу V ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності”).

Планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження: (і) генеральних планів населених пунктів, (іі) планів зонування територій і (ііі) детальних планів території (ч. 1 ст. 16 ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності”).

Генеральний план населеного пункту є містобудівною документацією, що визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту та обґрунтовує довгострокову стратегію планування та забудови території останнього (ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 17 ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності”).

Генеральний план міста, селища встановлює функціональне призначення і будівельне зонування території (п. 1.1 ДБН Б.1-3-97), а одним з основних завдань генерального плану сільського населеного пункту є визначення переважних напрямів використання територій та меж функціональних зон, пріоритетних і допустимих видів використання та забудови територій (п. 4.3 ДБН Б.1.1-9:2009). Функціональне зонування територій міститься як в текстових (підп. 3.5.2 п. 3.5, п. 3.7 ДБН Б.1-3-97; абз. 5.2.1.4 підп. 2.2.1 п. 5.2 ДБН Б.1.1-9:2009), так і в графічних матеріалах генерального плану (п. 3.12 ДБН Б.1-3-97; підп. 5.3.3 п. 5.3 ДБН Б.1.1-9:2009).

У матеріалах генерального плану можна передбачити лісистість території населеного пункту та необхідне розташування рослинності у відповідності із такими нормативами, як: (і) показники рівня озеленення різних структурних елементів у межах міста; (іі) площа озеленених територій загального користування в населених пунктах; (ііі) баланс території основних об'єктів зеленого господарства (Додатки 5 – 7 до розділу 15 Правил утримання зелених

насаджень у населених пунктах України, затверджених Наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10 квітня 2006 року № 105, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 27 липня 2006 року за № 880/12754); (iv) визначення площ лісових ділянок, що відносяться до лісів зелених зон (Додаток 1 до Порядку поділу лісів на категорії) тощо.

Відповідно до ч.ч. 1, 2 ст. 18 ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності” план зонування території розробляється на основі генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ), плану земельно-господарського устрою та містобудівного кадастру і встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови, ландшафтної організації території. Детальний план територій може розроблятися як в межах, так і за межами населених пунктів. В першому випадку детальний план територій уточнює положення генерального плану населеного пункту, в другому – схеми планування території району. Детальний план території визначає функціональне призначення, режим та параметри забудови однієї чи декількох земельних ділянок (ч.ч. 1, 2, 4 ст. 19 ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності”).

Проведений аналіз закріпленого у законодавстві України механізму планування територій свідчить про те, що документація із планування територій на місцевому рівні прямо передбачає встановлення функціонального призначення земельних ділянок відповідних територій. А відповідно, така документація може передбачати відведення та збереження земельних ділянок для підвищення рівня лісистості території населених пунктів¹⁷, а також обов’язкові до виконання землевласниками та землекористувачами приписи для забезпечення належного розташування лісової та іншої рослинності.

Таким чином, за умови затвердження схем планування територій районів та містобудівної документації на місцевому рівні та збереженні існуючого

¹⁷ Щодо розроблення детальних планів територій за межами населених пунктів – див. вище.

правового регулювання, планування територій зможе впливати на забезпечення сталості ландшафтів України: (i) шляхом віднесення земель до зон, на яких відбуватиметься відтворення лісів; вказаний вплив простежуватиметься: (i.i) на землі запасу державної та комунальної власності з моменту затвердження планувальної документації (ч.ч. 1, 2 ст. 20, ч.ч. 7-9 ст. 118, ч.ч. 1, 3-10 ст. 123, ч. 3 ст. 128 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III (далі – “ЗК України”) та ст. 50 Закону України “Про землеустрій” від 22 травня 2003 року № 858-IV (далі – “ЗУ “Про землеустрій””) разом із ч.ч. 1, 4 ст. 24 ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності”), (i.ii) на землі державної та комунальної власності, що перебувають у користуванні інших осіб па підставі договорів оренди, суперфіцію, емфітевзису або на праві постійного користування – з моменту припинення вказаних договорів або права постійного користування (ч. 2 ст. 24 ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності”, ч.ч. 2-4, ч. 1 ст. 34 Закону України “Про оренду землі” від 6 жовтня 1998 року № 161-XIV, ч.ч. 1, 4 ст. 102¹, ч. 1 ст. 92 ЗК України разом із ч. 2 ст. 19 ЗК України), (i.iii) на землі приватної власності – з 1 січня 2013 року, на майбутнє, шляхом заборони на зміну цільового призначення земель на будь-яке, окрім необхідного для здійснення заходів із відтворення лісів (ч.ч. 2, 4 та 1 ЗУ “Про регулювання містобудівної діяльності”); (ii) на землях в межах та за межами населених пунктів шляхом встановлення обов’язку із озеленення передбачених частин земельних ділянок; (iii) на землях за межами населених пунктів шляхом встановлення вимог із ведення сільського господарства на науково-обґрунтованій основі.

Втім, паралельне існування в законодавстві України вимог “функціонального призначення” земельних ділянок, що встановлюється містобудівною документацією на місцевому рівні, та “цільового призначення” земельних ділянок, яке встановлюється документацією із землеустрою (ч. 1 ст.

1 ЗУ “Про землеустрій”), на що зверталася увага у земель-правовій доктрині¹⁸, є шкідливим для механізму визначення правового режиму земель. За паралельного існування зазначених “функціонального” та “цільового” призначень земельних ділянок існуватиме висока імовірність покладення на землевласників та землекористувачів “подвійних” вимог стосовно використання належних їм земель, що не виправдано обмежить права вказаних суб’єктів.

Враховуючи вищевикладене, ми прийшли до наступних висновків:

1) за умови затвердження схем планування території районів та містобудівної документації на місцевому рівні та збереженні існуючого правового регулювання, планування територій зможе впливати на забезпечення сталості ландшафтів України: (і) шляхом віднесення земель до зон, на яких відбуватиметься відтворення лісів; вказаний вплив простежуватиметься: (і.і) на землі запасу державної та комунальної власності з моменту затвердження планувальної документації, (і.іі) на землі державної та комунальної власності, що перебувають у користуванні інших осіб па підставі договорів оренди, суперфіцію, емфітевзису або на праві постійного користування – з моменту припинення вказаних договорів або права постійного користування, (і.ііі) на землі приватної власності – з 1 січня 2013 року, на майбутнє, шляхом заборони на зміну цільового призначення земель на будь-яке, окрім необхідного для здійснення заходів із відтворення лісів; (іі) на землях в межах та за межами населених пунктів шляхом встановлення обов’язку із озеленення передбачених частин земельних ділянок; (ііі) на землях за межами населених пунктів шляхом встановлення вимог із ведення сільського господарства на науково-обґрунтованій основі;

2) більш ефективний вплив планувальної документації на забезпечення сталості ландшафтів в Україні вбачається у впровадженні підходу, за яким така

¹⁸ Правдюк В.М. Поділ земель України за цільовим призначенням за законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Віталій Михайлович Правдюк ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка ; наук. кер. Мірошніченко А.М. – К. : [б. в.], 2012. – С. 141.

документація стане способом визначення правового режиму земель. При цьому необхідно внести відповідні зміни до законодавства України, в тому числі – ліквідувати систему поділу земель на категорії за цільовим призначенням.

**АНАЛІЗ ЗМІН У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ПРОВЕДЕННЯ
ЗЕМЕЛЬНИХ АУКЦІОНІВ
(ЗАКОН УКРАЇНИ № 5077-VI ВІД 05.07.2012)**

Мірошниченко А.М.,
доктор юридичних наук, професор,
юридичний факультет
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Нещодавно набув чинності Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо порядку проведення земельних торгів у формі аукціону», ухвалений 5 липня цього року. Цим Законом викладено у новій редакції ст.ст.135-139 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ), причому сфера регулювання цих статей, як і їх обсяг, істотно розширюються. Наприклад, після викладення ст.137 у новій редакції вона складається з 31 частини (замість п'яти в попередній редакції).

Загалом, прийняття Закону уможливило проведення земельних аукціонів, яке було надзвичайно утруднене раніше, за відсутності встановленої законом відповідної процедури, особливо враховуючи вимогу ч.5 ст.137 ЗКУ у попередній редакції проводити земельні торги у «порядку, встановленому законом». Втім, на жаль, можна констатувати, що прийнятий Закон характеризується цілою низкою істотних недоліків.

Зокрема, всупереч задекларованій у пояснювальній записці меті, Проект не забезпечить створення «завершеного правового поля» при регулюванні відносин щодо проведення земельних торгів. Насамперед, ним передбачається прийняття великої кількості підзаконних нормативно-правових актів, без яких проведення земельних торгів буде неможливим. Цими актами має бути

визначено: (1) форму заяви про участь в аукціоні, (2) форму довідки про отримання документів виконавцем, (3) форму книги реєстрації учасників аукціону, (4) форму вхідного квитка, (5) форму інформаційної картки на лот, (6) форму картки учасника торгів (ч.10 ст.137 ЗКУ).

Крім існування цих всіх документів, Закон встановлює велику кількість інших абсолютно зайвих вимог до процедури підготовки та проведення торгів. Такі вимоги, з одного боку, ніяк не забезпечать прозорості проведення аукціону, а з іншого – істотно обтяжать його потенційних учасників. Більш того, за такого числа формальних вимог істотно зростає ризик їх недотримання, що поставить під загрозу правове становище сторін договору, укладеного за результатами аукціону. Тільки для того, щоб набути статус учасника аукціону, необхідно пройти певну процедуру: крім заяви, слід подати також великий обсяг «інформації», в т.ч. непотрібної виконавцю взагалі, а також документи, що підтверджують сплату виконавцю земельних торгів реєстраційного та гарантійного внесків (хоча виконавець сам має знати, чи одержав він кошти), а перед тим сплатити ці внески, одержати «документи, що це підтверджують», отримати довідку про подачу документів, та ще й зареєструватись як учаснику (ч.ч.7-8 нової ред. ст.137 ЗКУ). Причому по суті реєстрації передбачено дві – одна не пізніше як за три робочих дні до торгів (ч.7 ст.137), друга – у день торгів (ч.9 ст.137). Обмеження доступу учасників до торгів буде перешкоджати їх конкуренції, а отже - встановленню найвищої можливої ціни.

Слід наголосити, що необхідність сплати реєстраційного внеску є самостійним фактором, що ніяк не сприятиме конкуренції покупців. Видається, що за наявності гарантійного внеску реєстраційний внесок є повністю зайвим. Немає задач, які не можна було б вирішити за допомогою гарантійного внеску.

Шкідливим видається імперативне встановлення фіксованої винагороди виконавцю земельних торгів (ч.6 нової ред. ст.135 ЗКУ). Це робить неможливим зниження ціни внаслідок конкуренції між суб'єктами господарювання.

Не найкращим рішенням є встановлення порядку, за яким основний договір укладається не на аукціоні (як це зараз передбачено, наприклад, у ст.ст.45-47 Закону України «Про іпотеку»), а за його результатами (див. ч.ч.24-25 нової ред. ст.137 ЗКУ). Це створює нічим не виправданий ризик того, що основний договір так і не буде укладений, надає можливості для корупції та зловживань; крім того, необхідність нотаріального посвідчення договору спричинятиме зайві витрати сторін.

Помилкою виглядає заборона проведення торгів у разі, якщо у них бере участь лише один учасник (ч.4 нової ред. ст.138 ЗКУ). У разі, якщо оголошення про проведення торгів було зроблено у встановленому порядку, і у ньому була подана правдива інформація, з'явлення одного покупця, який готовий укласти договір за початкової ціною, означає виявлення справжнього попиту і справжньої ціни. Відмова від проведення торгів у цьому випадку лише означатиме, що час і ресурси на підготовку торгів були витрачені марно, а мета – продаж за максимально можливою ціною – не досягнута.

Відтак, ухвалення законопроекту не призведе до створення завершеного правового поля для проведення земельних торгів, значна кількість пропонуваніх проектом новел є невдалими. Отже, з ухваленням законопроекту його мета не досягається.

Для належного врегулювання відносин із проведення земельних аукціонів необхідно, щоб таке правове регулювання передбачало просту і прозору процедуру підготовки та проведення земельних торгів, що передбачатиме укладення договору безпосередньо на торгах¹. Існує потреба у законодавчому регулюванні відносин щодо виконання договору, укладеного на земельних торгах, зокрема, встановленні спеціальних правил щодо передачі речових прав на земельну ділянку, придбаних на торгах.

¹ Детальніше з цього приводу див.: [Мірошниченко А.М., Попов Ю.Ю. Укладення договорів на аукціоні: можливість усної форми та відмови від нотаріального посвідчення \(зокрема, щодо нерухомості\), недійсність, способи захисту прав учасників](#) // Вісник Вищої ради юстиції. - 2012. - № 1(9). - С.154-164.

При врегулюванні відносин із проведення земельних торгів існує потреба у встановленні системи санкцій, що повинні застосовуватися до виконавця торгів у разі порушення порядку їх підготовки і проведення (звичайно, за умови, що порядок підготовки і проведення містить лише виправдані, а не надмірні та надумані вимоги). Такі санкції, як видається, повинні включати законну неустойку (штраф) на користь учасника у разі, якщо допущене порушення перешкодило учаснику взяти участь або перемогти в аукціоні – як це передбачено ст.56 нової редакції Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»). Існує необхідність встановлення законної неустойки також у випадку невиконання або несвоєчасного виконання виконавцем обов'язку із перерахування коштів (виручених на аукціоні, гарантійних внесків тощо).

Також необхідним є встановлення спеціальних правил щодо оспорюваності (і ні в якому разі не нікчемності) договорів, укладених на торгах, що проведені з порушенням встановленого порядку. На дійсність договору, укладеного на аукціоні, повинно впливати лише таке порушення, яке перешкодило або могло перешкодити укладенню договору на найбільш вигідних для власника майна умовах. Крім того, можливість оспорювання договору повинен мати лише власник майна. Учасники та потенційні учасники аукціону, права яких порушені внаслідок недотримання встановленого порядку проведення торгів повинні мати можливість стягнення з виконавця аукціону законної неустойки (див. вище).

Корисними були існуючі в деякі зарубіжних країнах правила щодо негайного (принаймні часткового) розрахунку за договором, укладеним на торгах, проведення торгів в електронній формі (як це передбачено новою редакцією Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»).

Всі названі положення були присутніми у альтернативному проекті закону [№ 10231-2](#), внесеному н.д. В.В. Лук'яновим. При цьому зазначений

законопроект був позбавлений недоліків, якими характеризувався проект № 10231-3, врешті-решт ухвалений як закон, та інші альтернативні проекти. На жаль, слід констатувати, що Верховна Рада України обрала не найкращу альтернативу при врегулюванні відносин із проведення земельних аукціонів.

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ

Мороз Г.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
юридичний інститут

Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника,
м. Івано-Франківськ

Вирішення проблем сталого розвитку регіонів, екологічної безпеки довкілля, охорони земель та їх раціонального використання, оптимізація землеустрою, визначення правових відносин щодо землі та іншого нерухомого майна потребують всебічного кадастрового забезпечення. Як свідчить світовий досвід, кадастрово-реєстраційні системи відіграють важливу роль у сфері управління нерухомістю, оподаткування та іпотечного кредитування, інформаційного та правового забезпечення ринку нерухомого майна тощо. Більше того, кадастрово-реєстраційні системи є обов'язковим атрибутом економіки всіх без винятку економічно розвинутих країн¹.

В літературі побутує думка, що існує лише один кадастр – земельний, і тільки він є єдиним Державним кадастром, а інші кадастри визначають як галузеві інформаційні системи². Таке категоричне твердження, безумовно, не може бути прийнятним, з врахуванням того, що чинним законодавством України передбачено ведення різних кадастрів природних ресурсів. Однак, з огляду на те що земельні відносини є базовими (визначальними) в системі

¹ Концептуальні засади ведення державного земельного кадастру в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://www.dzk.gov.ua/control/main/uk/publish/article/157431>

² Войтенко С.П. Удосконалення топографо-геодезичного забезпечення та підготовки фахівців у галузі кадастру / С.П. Войтенко // Землевпорядний вісник. – 2002. – № 4. – С. 90 – 95.

природноресурсового права, оскільки використання природних ресурсів неможливе без використання просторового базису – землі, то можна вважати Державний земельний кадастр визначальним в системі кадастрів природних ресурсів.

Важливо пригадати, що у липні минулого року вперше в історії України прийнято Закон «Про Державний земельний кадастр», який вступає в силу з 1 січня 2013 року. Досі в Україні не було єдиної бази даних про землю, кадастр вівся на папері, врізнобій, що за умов непрозорості породжувало масу зловживань. У рамках цього закону зараз розробляється надсучасне програмне забезпечення для кадастрово-реєстраційної системи. Україна одна з останніх країн в цивілізованому світі, яка впроваджує автоматизовану систему кадастру. Тому можна сподіватись, що Державне агентство земельних ресурсів має шанс на основі передового світового досвіду створити одну з найсучасніших кадастрово-реєстраційних систем.

Загальні засади формування та користування відомостями Державного земельного кадастру визначено в Законі України «Про Державний земельний кадастр». Детально порядок користування відомостями та документами Державного земельного кадастру в перспективі має визначатись Кабінетом Міністрів України.

Потрібно наголосити, що новоприйнятий Закон «Про Державний земельний кадастр» не пропонує завершеного варіанту законодавчого регулювання відповідних питань. Він програмує досить численну систему підзаконних актів, які мають доповнювати, розвивати положення зазначеного нормативного акта. Зокрема, передбачено, що Кабінет Міністрів України встановлює порядок здійснення кадастрового зонування території країни (ч.2 ст.17), форму Поземельної книги та порядок її ведення (ч.6 ст.25), порядок складання та затвердження вимог до оформлення кадастрових планів земельних ділянок (ч.3 ст.34), порядок складання індексної кадастрової карти (плану) (ч.4 ст.33), порядок доступу нотаріусів до Державного земельного кадастру (ч.1

ст.38), порядок користування відомостями та документами Державного земельного кадастру (ч.4 ст.38) тощо.

На Кабінет Міністрів України покладається вирішення й інших питань, пов'язаних з веденням Державного земельного кадастру. При цьому наведений перелік питань, які мають регулюватися підзаконними актами Кабінету Міністрів України, також не може вважатися вичерпним, оскільки у Законі відповідно до сформульованих у ст. 5 загальних засад ведення Державного земельного кадастру визначення відповідного порядку покладається на Кабінет Міністрів України. Такий підхід до нормативного закріплення у земельному праві є свідченням недостатності регулятивного змісту даного Закону. Такі положення закону містять у собі значні ризики встановлення Кабінетом Міністрів України дискримінаційних щодо окремих категорій осіб правил, а також ситуативних змін до таких актів в залежності від політичної доцільності та з інших, не в повній мірі обґрунтованих причин. Врегулювання таких відносин безпосередньо в законі дозволило б забезпечити більш стабільні правила функціонування земельного кадастру та користування його даними. Вважаємо, що стосовно діяльності у сфері Державного земельного кадастру законодавство має будуватися в основному на нормах прямої дії й забезпечувати домінуючу роль закону у регулюванні відповідних земельних відносин.

У назві Розділу V даного йдеться про гарантії достовірності відомостей державного земельного кадастру, тоді як стаття, яка мала б бути присвячена даному питанню, у ньому відсутня.

Відомості державного земельного кадастру повинні мати юридичний статус і вноситись та видаватись із кадастру згідно норм процесуальних відносин. Саме такі норми в Законі відсутні.

В Законі пропонується звузити зміст Державного земельного кадастру, звівши його правове регулювання практично лише до кадастрового зонування і державної реєстрації земельних ділянок. З метою здійснення ефективного державного регулювання земельних відносин, реалізації фіскальної функції

Державного земельного кадастру, порядок ведення державного обліку кількості та якості земель має бути розкритий в окремому розділі. Це ж стосується також і інших складових частин державного земельного кадастру.

Україна має шанс створити досконалий електронний земельний кадастр, вважають вітчизняні високопосадовці, і планують, що його вдасться запуснути уже на початку наступного року. «Так сталося, що будувати автоматизовану систему земельного кадастру ми почали одними з останніх в Європі. З одного боку, це суттєвий недолік. А з іншого, це дає нам історичний шанс, навчаючись на чужих помилках і уважно вивчаючи кращі зразки, створювати в недалекому майбутньому один з найбільш досконалих електронних земельних кадастрів», - зазначив у доповіді на міжнародній конференції Світового банку із земельних питань та подолання бідності, що відбулася у Вашингтоні, голова Держземагентства України Сергій Тимченко. Зокрема він наголосив, що як і передбачено Законом «Про Державний земельний кадастр», нова автоматизована кадастрово-реєстраційна система, розроблена в рамках співпраці зі Світовим банком, буде запущена для повноцінного функціонування вже з 2013 року. Система українського кадастру містить і буде підтримувати такі основні набори даних, як відомості про земельні ділянки, реєстрацію прав, обмеження землекористування, угіддя, державні геодезичні мережі, індексні кадастрові карти, нормативну грошову оцінку, ортофотокарти і ортофотоплани, топографічні та інші базові карти. Нині проводиться приймання створених у рамках проекту Світового банку ортофотопланів масштабу 1:10 000 на всю територію України, 1:5 000 - на сільські населені пункти і 1:2 000 - на міста, а також векторних індексних кадастрових карт. Проходить тестування вдосконалена пілотна версія єдиного програмного забезпечення ведення кадастру, а також відпрацьовуються вимоги до його фінальної версії³.

Ведення державного земельного кадастру повинно базуватись на принципі повноти обліку всіх земельних ділянок кадастрового округу. Кадастрова база

³ Систему електронного земельного кадастру запускають у наступному році // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kreschatic.kiev.ua/ua/4080/news/1335610150.html>.

даних повинна охоплювати всі земельні ділянки в межах території ведення кадастру, визначеного індексною картою, і завжди бути в актуальному стані. На кадастровому плані не повинно бути «білих плям». Такий підхід дасть змогу контролювати баланс площ відповідних територій.

Головною проблемою на сьогоднішній день є забезпечення ефективного механізму реалізації правових норм, що регулюють порядок ведення державних кадастрів природних ресурсів. В основному, це стосується економічних важелів, спрямованих на практичне втілення в життя зазначених заходів, особливо з боку фінансового забезпечення цих заходів. Існуюча система ведення державних природоресурсових кадастрів (склад, форми кадастрової документації, зміст, порядок їх ведення і зберігання) поки що не застосовується в повному обсязі та не забезпечує достатню юридичну надійність кадастрових документів, їх правову силу. Постає завдання розробити комплекс пакетів документації кадастру, який включав би існуючі правові, технічні, організаційні, технологічні та методичні аспекти і був зорієнтований на споживача⁴.

Отже, важливою передумовою запровадження в Україні сучасного земельного кадастру є продовження роботи над удосконаленням законодавчого та нормативно-методичного забезпечення, яке базувалося б на єдиній концепції і повною мірою відповідало сучасним вимогам до кадастрово-реєстраційної діяльності та враховувало позитивний світовий досвід.

***ДЕЯКІ АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ***

Мунтян В.Л.,
доктор юридичних наук, професор,
м. Київ

⁴ Яремак З.В. Правове регулювання ведення державних кадастрів природних ресурсів: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / З.В. Яремак – Київ, 2009. – 190 с.

Набуття Україною державної і національної незалежності викликало необхідність реформування відносин власності на землю. Трансформаційні процеси, що відбуваються тут, активізували наукові дослідження інституту права власності на землю, особливістю яких є, за винятком окремих праць, певна невизначеність методологічних і теоретичних положень і установок. Традиційні дослідницькі підходи до наукового аналізу соціально-економічних і державно-правових явищ за умов нестандартної економічної та соціально-політичної ситуації виявили деяку наукову обмеженість цих підходів. Одні з них за рівнем своєї пізнавальної спроможності не встигають за динамікою радикальних суспільних перетворень, інші стають інструментом, за допомогою якого видається за дійсне те, що існує тільки в уяві, або до чого є лише прагнення. Правовій думці бракує системного погляду на проблему права власності на землю в належному історичному і національному контексті, діалектичного підходу до набутих та успадкованих знань і досвіду, без механічного відкидання або нехтування ними. Має місце кон'юнктурне запозичення і перенесення на національний ґрунт давно минулого світового досвіду трансформування земельно-правових відносин, який сьогодні широко застосовується в Україні, і який нерідко є одним із самостійних джерел не прогнозованих труднощів нинішнього перехідного періоду, що поглиблює кризові явища у суспільстві взагалі, в сфері земельних відносин особливо.

Становлення нового земельного ладу породжує дискусії юристів, економістів, аграріїв про шляхи реформування відносин земельної власності, визначення форм та принципів засад регулювання цих відносин як ефективного засобу до продуктивної праці. Висловлюються полярні погляди на проблеми приватної і колективної власності на землю, на роздержавлення, приватизацію, паювання земель, специфіку суб'єктів і об'єктів права земельної власності, про ринок землі в Україні. Відзначається недосконалість діючого законодавства про власність, наголошується на необхідність його перегляду і удосконалення відповідно до норм Конституції, неухильного додержання її

норм у процесі реформування земельних відносин з метою попередження і усунення спроб певних осіб чи груп незаконно привласнити собі землю, збагатитися за рахунок власності, яка належить Українському народові.

Оцінюючи наслідки реформування земельних відносин в Україні, необхідно мати на увазі ряд факторів, які діяли поза правовим регулюванням: відсутність чіткої ідеології земельної реформи, наукової концепції і національної стратегічної програми дальшого розвитку АПК, моделі майбутнього земельного ладу України; руйнування централізованої системи земельних відносин і державного управління у цій галузі без заміни їх іншим ефективним механізмом; неспроможності владних структур здійснити реформу такого масштабу на належному рівні. Попередньо не були вирішені соціально-політичні, організаційно-технічні, наукові питання (відсутність фінансування, кадрів, спеціальних управлінських інституцій, наукових досліджень тощо); негативний вплив на реалізацію земельної реформи вольових рішень, всіляких актів, виданих не на розвиток чинних земельних законів, а суперечних їм.

Утвердження дрібного укладу в українському селі, зрівнялівка у розподілі земель сільськогосподарського призначення, середньовічна парцелізація проведені всупереч Декларації про державний суверенітет України, Конституції України 1996 року, Законом “Про економічну самостійність Української РСР” і “Про власність”, які вперше в історії нашої держави єдиним суб'єктом права власності на землю (як і на інші природні ресурси) визнали Український народ. Власне, Український народ, виборовши незалежність, утвердив себе єдиним власником своєї землі, що здійснює абсолютне право шляхом реалізації правомочностей володіння, користування і розпорядження цим об'єктом.

Український народ правомочність розпорядження землею делегує Верховній Раді, а повноваження володіння і користування залишаються формально юридично закріпленими за Українським народом. Як підкреслює В.І. Андрейцев, практична реалізація цих правомочностей ускладнюється аморфністю змісту цих понять, а також пануванням відомої доктрини

римського права, що визначає поняття про повноваження володіння власника як фізичне обладання майном⁵.

Для Українського народу - власника землі – елемент володіння має визначальне значення: він, народ, здійснює право володіння своєю землею в силу того, що земля належить йому на праві власності. Він є носієм права виключної власності на землю, як на національне багатство (ст. 13 Основного закону).

Конституційні положення про право власності на землю дають підстави зробити висновок, що Український народ - це колективний власник специфічного, створеного природою об'єкта, яким є земля. Право власності на землю належить кожному членові суспільства з моменту його народження, як право людини на життя. Громадяни України передають це право парламентові – Верховній Раді, яка визначає виключно законами України правовий режим власності та засади використання природних ресурсів (пп. 5, 7 ст. 92 Конституції України). Окремі земельні питання самостійно вирішуються органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України.

Від імені громадян уповноважені Конституцією суб'єкти держави надають ці землі у користування, здебільшого довічне, з правом спадкування. Продати цю землю раз і назавжди не можна не лише тому, що вона не належить державі, а тим більше президентові чи урядові, а й тому, що на неї немає й бути не може справжньої ціни, бо земля створена не працею, а природою, і в ній не уречевлена суспільна праця. Враховуються інтереси також тих громадян України, що народяться через кілька поколінь, предки яких - нинішні громадяни - з тих чи інших причин не зможуть сьогодні придбати землю або будуть позбавлені права власності незаконним запровадженням купівлі-продажу землі.

Доречно зауважити, що ні Конституція України, ні чинний Земельний кодекс не передбачають торгівлю землею в Україні, тому й угоди про купівлю-

⁵ Андрейцев В. И. Право собственности на землю и другие природные ресурсы : проблемы реформирования / В. И. Андрейцев // Земельная реформа: Приватизация. Экология. Право. – К., 1997. – С. 41 та ін.

продаж земельних сертифікатів та земельних ділянок суперечать закону з наслідками, передбаченими статтями 48 і 49 Цивільного кодексу.

У зв'язку з цим виникає питання: кому і для чого необхідно було трансформувати велике товарне сільське господарство, впроваджувати приватну власність на землю, і її купівлю-продаж, змінювати уклад життя мільйонів селян, ліквідувати аграрний лад, що складався віками, і який визначається як “сукупність історично визначених виробничих відносин в сільському господарстві, пов'язаних з системою землеволодіння і землекористування”⁶.

Для земельного ладу України приватна власність на землю, за деякими винятками, не була характерною. Як хліборобська держава, Україна виросла з сільської общини трипільської цивілізації, зарубинецької та черняхівської культур. З правового земельного звичаю прадавніх часів сформувалося законодавство про право власності на землю, яке, за свідченням дослідників, регулювало відносини спільної власності на землю дворища, а не господарства, пізніше - громади, яка в “Руській Правді” одержала назву “верв”, а у Литовській державі – “куча”⁷. “У запорізькому краї вся земельна територія являла общинну власність”⁸, “...земля і всі угіддя запорізьких козаків вважалися спільною власністю Війська Запорізького і були в повному розпорядженні Коша Запорозької Січі”⁹. Общинне землеволодіння переважало в Україні до початку нинішнього століття і дещо пізніше. Воно виявилось настільки економічно і юридично стійким, що столипінське законодавство (Указ від 9 листопада 1906 року, проведений через Державну Думу, та ін.), надавши можливість кожному селянинові одержати ділянку общинної землі у власність і вільно відчужувати її, так і не було реалізовано у повному обсязі. І це за умов, що доктриною цих реформ була поступова ліквідація селянської общини, вибір

⁶ БСЄ. – Т.1. – 1969, С. 568.

⁷ Грушевський М. Історія України-Руси / М. Грушевський. – К., 1991. – С. 358-363.

⁸ Яворницький Д. І. Історія запорізьких козаків / Д. І. Яворницький. – К., 1990. – Т. 1. – С. 397.

⁹ Грозовський І. Право власності на землю в Запорізькій Січі / І. Грозовський // Право України. – 1997. – №1. – С. 62.

селянином того способу землеволодіння, який йому до вподоби, недопущення шаблону і одноманітності, враховуючи, що община економічно була життєздатна і адміністративно ламати її було безглуздо.

Обраний для реформування земельних відносин американський шлях в умовах імперії був, певно, прогресивним і революційним, проголошував перехід земель латифундій у власність селян і поступове утворення на їх основі фермерських господарств; головним чинником у сільському господарстві став селянин, котрий поступово трансформувався у фермера, орієнтованого на ринок.

Певно, що общинне землеволодіння мало і негативні особливості, такі як черезсмузжя, примусова сівозміна, тимчасовість володіння, зміна розмірів володіння; зате община, об'єднуючи широкі кола селян, давала змогу об'єднувати зусилля для досягнення реальних господарських результатів, яких не досягне окремий селянин (сучасні технології, висока агрикультура, вимоги екології тощо). Враховуються соціальні й культурні наслідки знищення села й заміни його окремими фермерськими господарствами та хуторами. Тільки економічні міркування тут не мають вирішальної ролі, коли йдеться про зміну умов розселення народу, до яких вони звикали з незапам'ятних часів. Як показує світовий досвід, фермерство, розселення по хуторах, удавалося тільки там, де люди і раніше не жили великими селами. Розтягування по клаптиках общинної землі у тій формі, як визначалося “століпінським” земельним законодавством, вело до обезземелення більшості селянства, землі якого переходили (користуючись термінологією сучасних реформаторів) до “ефективних господарів”-латифундистів.

Тому українське селянство брало діяльну участь у революційних рухах 1905 і 1907 років, домагалося знищення великого поміщицького землеволодіння і передачі всієї землі трудящому народові без викупу, підтримало партії, що проголосили “соціалізацію землі”, тобто цілковите

знищення приватної власності на землю не тільки великих власників, а й тієї, якою володіє селянство, і передачу її у зрівняльне користування.

Зазначаючи, що соціалізація землі порушує трудове право на землю, і що цього права, до якого кожний працюючий не може не ставитися з повагою, і тому треба було виставити якесь інше, вище право, видатний економіст і Генеральний Секретар фінансів Центральної Ради М. Туган-Барановський прийшов до надзвичайно важливого висновку: таким вищим правом “є однакове право кожного трудящого на землю - з чого виходить, що земля не може бути поділена у власність, а тільки на тимчасове користування трудящого, для того, щоб не порушити права інших трудящих на землю”¹⁰.

Коли всі мають однакове право на землю, вважає вчений, то земля повинна знову від часу до часу поділятися між трудящими, бо з часом, природно, виникає нерівність у поділі землі.

Законодавство Центральної Ради визнало землю власністю Українського народу. У офіційному роз'ясненні до IV Універсалу Генеральний Секретаріат підкреслив, що скасування права власності на землю й перехід його до трудящого народу слід розуміти “у тому смислі, що право власності на ці землі переходить до народу Української Республіки, отже, від дня опублікування Універсалу колишнім власникам забороняється землю продавати, купляти, закладати, дарувати чи передавати будь-кому у власність іншим способом, оскільки ці землі визнаються Українською Центральною Радою такими, що належать не окремим особам чи інституціям, а всьому трудящому народу”. Земельний закон, затверджений Центральною Радою 31 січня 1918 р., скасовував право власності і на селянські землі, а не тільки на нетрудові, тобто питання про власність на землю було доведено до логічного кінця¹¹.

Порівнюючи цю основоположну норму і статті 13 та 14 чинної Конституції України, відзначимо непослідовність (помилкову-чи навмисну) її

¹⁰ Туган-Барановський М. І. Політична економія / М. І. Туган-Барановський. – К., 1994. – С. 208.

¹¹ Рогожин А. Й., Гончаренко В. Д. Земельне законодавство Центральної Ради / А. Й. Рогожин, В. Д. Гончаренко // Вісник АПН України – 1994. – Вип. 2. – С. 56.

розробників: визнавши землю об'єктом права власності Українського народу (ст. 13), у ч. 2 ст. 14 таке право закріплено і за іншими суб'єктами. Взагалі, за шість років незалежності в Україні форми власності на землю змінювалися чотири рази; таких змін світовий досвід творення законодавства не знає, що ще раз підтверджує відсутність науково обґрунтованої концепції щодо державної політики у сфері економіки і права. Часті зміни форм власності на землю негативно позначилися на усьому ході земельної реформи за відсутності стабільних основних концептуальних положень, що становлять серцевину земельної реформи, від якої залежить її зміст та спрямованість¹².

Законодавство Центральної Ради про власність на землю реально закріплювало національно-державну ідеологію української самостійності, не допускало ігнорування волі та інтересів селянства. М. Грушевський писав: “Головною підставою Великої України ще довго, якщо не завжди, буде селянство.

З того часу, як усі інші верстви зрадили свою національність, від нього (селянства) черпався весь матеріал національного будівництва...

Україна зможе встати тільки тоді, коли встане знову цей скинутий у безодню пітьми й несвідомості Титан, цей позбавлений зору і сили, обмежений зі своєї політичної й національної свідомості Самсон. Треба ... тільки подати йому цю чудотворну воду свідомості...” І далі: “Я глибоко переконаний, що в українському житті мають будучність, матимуть вплив, встояться тільки ті елементи, які стоятимуть в тіснім і щирім контакті з селянською масою, матимуть її потреби й інтереси на оці й ними орієнтуватимуться. І як підстава української стихії спеціально, і як основа соціальної й економічної структури нашого краю взагалі селянство зістанеться фундаментом, на котрім треба будувати все. Тільки те буде міцне, що збудується на нім, і горе тим течіям, партіям і намірам, котрі будуть йти проти нього, - вони осудять себе на

¹² Будзилович І., Юрченко А. Конституція України і деякі проблеми земельного законодавства / І. Будзилович, А. Юрченко // Право України. – 1997. – №11. – С. 22.

животіння або зникання, коли не розіб'ється о сей камінь в один гарний день відразу до решти”¹³.

Свій погляд на суб'єкт права земельної власності висловив І. Франко далекого 1900 року у “Народній програмі”, торкаючись “аграрних законодавчих реформ”: “... земля повинна належати до цілого народу, а не до кількох, чи кільканадцяти дуків, це дуже проста річ. Земля така, яка вона є, то не голий дар природи, то витвір величезної тисячолітньої людської праці, вона, як-то кажеється, управлена потом і кров'ю тисячних людських поколінь. Але й сього не досить: адже вона мусить служити опорою для праці і джерелом виживання соткам і тисячам майбутніх поколінь. Найважлиша причина, задля якої ми в нашій народній програмі мусимо домагатися того, щоб уся земля в нашій краї була народною, загальною власністю: щоб той народ, який її оброблює і оброблював від віків та боронив своєю кров'ю, не жив на ній у нужді гірше худобини, не пух і не мер з голоду”¹⁴.

Абсолютно однозначно оцінював колективну форму організації сільського господарства учень М.Туган-Барановського М.Кондратьєв. Ще у 1923 р. він ставив питання про прийняття законодавства, яке мало закріпити цю прогресивну форму і її переваги на шляху якнайшвидшого подолання подрібнення сільського господарства¹⁵.

Селянство живе насамперед землею, писав видатний економіст-аграрник О.В.Чаянов. І якщо воно живе погано і бідно, отже, погані існуючі земельні порядки і закони. Кожна людина має право жити, засоби до життя створювати працею, основним предметом якої є кінець-кінцем земля; тому за кожною людиною необхідно визнати трудове право на землю. А це означає, що ніхто не може бути власником землі, тобто: ніхто не має виключного права розпоряджатися землею, продавати її, заставляти, здавати в оренду, робити її предметом торгу і нетрудових доходів. Висновок такий: власність є

¹³ Грушевський М. С. На порозі нової України. Гадки і мрії / М. С. Грушевський. – К., 1918. – С. 36-37.

¹⁴ Франко І. Зібрання творів у 50-ти томах / І. Франко. – К. : Наукова думка, 1985. – Т. 44, кн. 2 - С. 521 та ін.

¹⁵ Кондратьєв Н. Д. Проблемы экономической динамики / Н. Д. Кондратьев. – М.: Экономика, 1989. – С. 16.

перешкодою розумному користуванню землею; власність на землю має бути знищена, вся земля - державна, приватновласницька та інша - повинна бути визнана загальнонародним надбанням і має надійти у трудове користування народу. Таке право необхідно включити в число основних, тобто конституційних, прав людини і громадянина. Для народу ж важлива не власність на землю, а щоб він одержав доступ до землі і щоб йому не заважали працювати на ній стало і продуктивно¹⁶.

Питання про об'єкт права власності на землю в Україні виходить далеко за межі чисто юридичних дискусій і є цілковитою революцією у суспільних відносинах, яка полягає у нав'язуванні незалежній українській державі “опудала приватного капіталізму”, писав в 50-ті роки В.Винниченко; і це тоді, як багато капіталістів Заходу самі вже розуміють, що їх доба кінчається, і що поступова передача засобів виробництва і продукції колективам трудящих є новою фазою суспільного розвитку. Відповідаючи на Декларацію емігрантської Центральної Ради, яка обіцяла боротись за поворот приватної власності у майбутній незалежній Україні і закликання чужинного капіталізму, В.Винниченко запитував: “невже автори цієї декларації настільки захоплені приватною власністю, що сміють з таким обіцянням звертатись до українського народу, невідомо настільки наївні, що він буде з ентузіазмом, до останньої краплі крові битись за поворот поміщиків, фабрикантів, куркулів, взагалі капіталістів, великих чи менших, своїх чи чужих?” Річ тут не в наївності, а в тому, що цією декларацією її творці давали обіцянки не народові, а “зовнішнім силам”, яким є мила приватна капіталістична власність; вони хотіли, щоб їх почули сили, на які вони орієнтуються. Але ця програма “спричинилась би до великої шкоди справі української самостійності”¹⁷.

Аналізуючи погляди вчених на проблему права загальнонародної власності на землю, варто підкреслити, що ці ідеї - здобуток не лише ХХ століття. В середині минулого віку Дж.Мілл, узагальнюючи досвід земельних

¹⁶ Чайанов А. В. Избранные произведения / А. В. Чайанов. – М. : Московский рабочий, 1989. – С. 20-56.

¹⁷ Винниченко В. Заповіт борцям за визволення / В. Винниченко. – К. : Криниця, 1991. – С. 108.

відносин при капіталізмі, зробив висновок, що земельній власності не властива така сама недоторканність, як іншим видам власності. Земля не створена людиною. Вона споконвіку надбання всіх людей. Її привласнення цілком є питанням спільної доцільності... Народитися на світ і виявити, що всі дари природи вже привласнені іншими і пришельцям не залишилося місця, - це вже є явною несправедливістю. Більше того, великі землевласники нічого не роблять для землі, крім того, що викачують з неї її продукт, вони є найбільшим "тягарем землі". Держава може виступати в ролі єдиного землевласника, а землекористувачі мають бути орендарями, які отримують свої ділянки на засадах договору - безстрокового або на визначений термін¹⁸.

Неспростовним залишається положення К.Маркса про суб'єкт права власності на землю, яке він сформулював на підставі глибокого аналізу капіталістичних аграрних відносин: "Навіть ціле суспільство, нація і навіть усі одночасно існуючі суспільства, взяті разом, не є власники землі. Вони лише її володільці, лише користуються нею, і як **boni patres familias (добрі батьки родини)** вони повинні залишити її наступним поколінням поліпшеною"¹⁹.

Не втратили актуальності викладені вище точки зору і нині. Навпаки, оцінки вирізняються більшою визначеністю і безкомпромісністю, особливо, якщо вони належать іноземним фахівцям-юристам. Будучи помічником Міністра юстиції США і очолюючи земельний відділ міністерства, Рамсей Кларк дійшов такого висновку: щоразу, коли в США розробляли стратегію чи приймали закони і постанови, пов'язані з проблемою землі, які мали б захищати інтереси суспільства і бідняків, - усе це фальсифікувалося або вихолощувалося капіталістичною жадобою наживи. Приватизація державних земель майже завжди несе вигоди багатим і позбавляє решту суспільства прибутків. Бідняки при цьому страждають більше за всіх. Приватизація і зубожіння йдуть рука об руку. Капіталізм і колоніалізм завжди опиралися на великі приватні земельні монополії. Приватизація - це, зазвичай, велике грабіжництво: відбирають у

¹⁸ Милль Дж. Основы политической экономики / Дж. Милль. - Т. 1. - М., 1980. - С. 382-283.

¹⁹ Маркс К., Энгельс Ф. Твори / К. Маркс, Ф. Энгельс. - Т. 25, ч. 2. - С. 311.

народу і віддають багатіям. Капіталізму західного гатунку притаманне вороже ставлення до суспільної власності на землю і на природні ресурси, він проти того, щоб вони використовувалися в інтересах усього суспільства. Державна політика, продиктована інтересами багатіїв, заважає раціональному використанню землі. Він перебуває у стані війни з бідними в себе та в слаборозвинених країнах. Треба починати із визнання того, що державна власність на землю підходить суспільству найбільшою мірою²⁰.

Заслуговує на увагу оцінка аграрних реформ в Україні вашингтонським експертом Робертом Дж. Макінтайром: думати, що колективне сільське господарство слід замінити чимось зовсім іншим, особливо автономно діючими сімейними фермами, - глибока помилка. Твердження, що перехід організації галузі до американської моделі бажаний і неминучий, є частиною суто ідеологічного відкидання всіх інститутів радянського типу незалежно від їхньої дійсної сили і користі.

Ні штучно організоване банкрутство колективних господарств, ні відсторонення від каналів оптового розподілу національних виробників, ні заповнення ринків двічі субсидованою західною продукцією не вписуються в розуміння вільного ринку, а є прямим доказом некомпетентності національної економічної політики. Спровокована помилками національної політики криза в сільському господарстві лицемірно пред'явлена як аргумент непридатності й неефективності колективної форми господарювання²¹.

Подібних поглядів додержуються прогресивні вчені - юристи і економісти України. Не дрібні приватні власники земельних ресурсів, а могутні трансконтинентальні і національні корпорації безроздільно панують у сучасній світовій економіці, пише акад. НАНУ І.Лукинов. Концентрація виробництва у високотоварних господарських системах і оволодіння ними продовольчих ринків (включаючи ринки слаборозвинених країн) є ключовим фактором у

²⁰ Лихо на селянські голови. Слушні думки й поради американського фахівця // Сільські вісті. – 1999. – 28 січня.

²¹ Аграрні реформи і селянська дійсність // Сільські вісті. – 1998. – 30 червня.

конкурентній боротьбі. Дрібні ферми в ній не перемагають. У наших аграрних і агропродовольчих реформах треба йти не шляхом анархічного розвалу і розкрадання громадської власності, а, навпаки, опиратись на всебічно обґрунтовану законодавчу базу, на точні розрахунки і проектні рішення, спрямовані на трансформацію діючих господарських структур у більш продуктивні та конкурентноздатні. Інакше кажучи — не руйнувати, а пристосовувати нагромаджений основний капітал у систему його ефективного функціонування в нових ринкових умовах²³.

Вважаючи, що проведення широкомасштабних реформ має відбуватися суворо в межах закону, акад. НАНУ [Ю. Шемшученко ще в 1996 році звертав увагу на загрозу порушення принципу верховенства закону і абсолютизацію принципу верховенства права, що в умовах конфронтації законодавчої і виконавчої гілок влади принижує соціальну цінність закону і зводить його до статусу актів виконавчої влади. Такий відхід від принципу верховенства закону призводить до того, що дехто при вирішенні конкретних питань віддає перевагу інструкціям та іншим підзаконним актам, намагається підмінити принцип законності принципом політичної чи іншої доцільності тощо. Це сприяє посиленню правового хаосу і фактично слугує на руку тим, хто відловлює золоту рибку у каламутній воді²⁴.

На жаль, практика порушення законів при проведенні аграрних і земельних реформ перевершила всі сумніви і попередження.

Вперше на актуальність проблеми суб'єкта і об'єкта права власності на землю в незалежній Україні звернув увагу В. І. Андрейцев. В 1990 році він запропонував визнати землю та інші природні ресурси власністю народу, який живе на відповідній території, й всього Українського народу в межах територіальних кордонів держави, визначити правомочності народу і

²³ Лукінов І. І. Економічні трансформації (наприкінці ХХ століття) / І. І. Лукінов. – К. : Наука, 1997. – С. 255.-256.

²⁴ Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України / Ю. С. Шемшученко // Право України. – 1996. – № 8. – С. 3-4.

передбачити механізм реалізації правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження цими об'єктами²⁵.

Приватна власність на землю, на думку Ц. В. Бичкової, сама по собі не впливає на ефективність виробництва сільгосппродукції. Прикладом є країни, де відсутня приватна власність на землю (скандинавський регіон, Нідерланди, Фінляндія, Австралія, Ізраїль, Японія, Мексика, Південна Корея, Тайвань та ін.), а сільське господарство вирізняється високою ефективністю. Прикладом може бути також період непу, коли земля була націоналізована і перебувала у користуванні селян²⁶.

На позиціях визнання Українського народу єдиним суб'єктом права власності на землю стоїть О. А. Вівчаренко²⁷ та ряд інших вчених і практиків.

Разом з тим маємо наукову літературу, автори якої висловлюють погляди на проблему права власності на землю часто протилежні викладеним вище²⁸.

Дискусійним і, безумовно, актуальним залишається питання про право колективної власності. Частина провідних вчених-цивілістів (у тому числі розробників проекту нового Цивільного Кодексу), а також "земельників" заперечує наявність колективної власності на майно і землю²⁹.

²⁵ Андрейцев В. И. Земельная реформа : Приватизация. Экология. Право / В. И. Андрейцев. – С. 53-54.

²⁶ Див.: Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М. В. Шульга. – Х.: Консум, 1998. – 222 с; Гуревский В. К. Право частной собственности граждан Украины на земли сельскохозяйственного назначения / В. К. Гуревский. – Одесса, 2000. – 172 с.; Носік В. Право власності на землю суб'єктів підприємництва – основа формування ринкових земельних відносин / В. Носік // Законодавчі і нормативні акти з банківської діяльності. – 1999. – Вип. 2. – С. 26-31; Заєць О. І. Правові аспекти земельної реформи в Україні. - Автореферат дис. ... канд. юр. Наук / О. І. Заєць. - К., 1999; Крассов О. И. Право частной собственности на землю / О. И. Крассов. – М. : Юрист, 2000. – 380 с.; Бондар О. Правове регулювання земельних відносин майнового характеру : актуальні проблеми / О. Бондар // Право України. – 2000. – №4. – С. 53-55 та ін.

²⁷ Вівчаренко О. А. Право власності на землю в Україні (актуальні проблеми) / О. А. Вівчаренко. – Івано-Франківськ, 1998. – С. 180.

²⁸ Див.: Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М. В. Шульга. – Х.: Консум, 1998. – 222 с; Гуревский В. К. Право частной собственности граждан Украины на земли сельскохозяйственного назначения / В. К. Гуревский. – Одесса, 2000. – 172 с.; Носік В. Право власності на землю суб'єктів підприємництва - основа формування ринкових земельних відносин / В. Носік // Законодавчі і нормативні акти з банківської діяльності. – 1999. – Вип. 2. – С. 26-31; Заєць О. І. Правові аспекти земельної реформи в Україні. - Автореферат дис. ... канд. юр. Наук / О. І. Заєць. - К., 1999; Крассов О. И. Право частной собственности на землю / О. И. Крассов. – М. : Юрист, 2000. – 380 с.; Бондар О. Правове регулювання земельних відносин майнового характеру : актуальні проблеми / О. Бондар // Право України. – 2000. – №4. – С. 53-55 та ін.

²⁹ Шевченко Я. М. Поняття колективної власності (розвиток і подальша доля) / Я. М. Шевченко // Круглий стіл / Право України. – 1996. – №1. – С. 6-7; Пукшин І. Г. / Там само. – С. 7-8; Чеберяк П. А. / Там само. – С. 11 та ін.

Інші вважають цю дискусію схоластичною, нав'язаною політичними силами з метою ліквідації колективно-колгоспної власності, яка, природно, ототожнюється з соціалістичною власністю, і її юридичне визнання “заважає” новим господарям України у прискореному темпі і всупереч Земельному кодексу здійснити роздержавлення, паювання, приватизацію, сертифікацію, а в підсумку, продаж найціннішого багатства Українського народу - землі.

Право колективної власності, на думку цих вчених, - явище об'єктивне, і її не можна “закрити” навіть за бажанням законодавця. Відповідаючи тим, хто вважає колективну форму власності неефективною, Г. В. Пронська зауважує, що це є лише ніким не доведене припущення, і що при поганому господареві будь-яка форма власності буде неефективною: чи то приватна, чи державна або колективна.

Що ж до відсутності потреби в праві колективної власності, то така позиція уявляється помилковою, бо у суспільстві будь-якої соціально-економічної орієнтації існує об'єктивна потреба об'єднання майна кількох чи багатьох осіб для здійснення підприємницької діяльності, оскільки із звуженням сфери державного господарювання в економіку мають піти великі недержавні капіталовкладення, а значних приватних капіталів в країні замало. Відносно юридичної суті, то право колективної власності і право власності юридичної особи, як воно пропонується, одне й те ж саме. Зміна старої термінології виправдана лише тоді, якщо нова назва краще виражає зміст явища. Термін “колективна власність” при всій його умовності краще відображає глибинний соціально-економічний зміст відповідних відносин. Адже фігура юридичної особи - це юридична абстракція, яка має певний людський субстрат, у даному разі - колектив осіб, щонайменше двоє, які засновують юридичну особу, створюють її майно, формують її органи і через них управляють нею. Аналогічної точки зору додержуються відомі вчені В.В. Луць, В.М. Косак, В.І. Семчик, Н.І. Титова, В.З. Янчук. Деякі цивілісти, на думку В.Ф. Сіренка, виводять поняття власності із закону, тоді як власність -

природне породження, і обмежити форми власності - означає обмежити права людини, тому не можна відкидати таку форму власності, як колективна³⁰.

Великий науковий інтерес і практичне значення має проблема про правові аспекти розмежування земельних та цивільних відносин у процесі їх кодифікації. Адже у правотворчій і праворегулюючій діяльності посилюється негативна тенденція відходу від принципу пріоритетності земельного законодавства у регулюванні земельних відносин і розширення застосування до цих відносин цивільного законодавства. Про це свідчить і проект нового Цивільного кодексу, розробники якого необґрунтовано включили до його змісту значну частину відносин земельної власності. Поглинання земельного законодавства цивільним обґрунтовується тим, що у зарубіжних країнах такої галузі законодавства не існує, оскільки земельні відносини в умовах ринку регулюються цивільним законодавством. Тому вважається доцільним, щоб сімейний, житловий, земельний, водний, лісовий кодекси були законами приватного права, а для нього треба мати єдиний цивільний кодекс, розрахований на регулювання всіх відносин громадянського суспільства³¹.

Прихильники такої теорії критеріїв розмежування галузей права, запозичуючи зарубіжні ідеї, мали б враховувати, що реформування земельних відносин в Україні відбувається за економічними теоріями і моделями, які віджили свій вік, а сам процес трансформації зведено до створення ситуації безладдя і хаосу в земельних відносинах не на користь Українського народу як власника землі. Це відзначають фахівці аграрного і земельного законодавства, вважаючи, що і за ринкових відносин цивільне законодавство застосовується до відносин власності на природні ресурси тільки у випадках, якщо ці відносини

³⁰ Пронська Г. В. Право колективної власності у підприємницькій діяльності в Україні / Г. В. Пронська // Матеріали наук.-практ. конф. "Концепція розвитку законодавства України". – К., 1996. – С. 272-273; Луць В. В. До врегулювання відносин власності у новому Цивільному кодексі України / В. В. Луць // Тези доп. і наук. повід. наук.-практ. конф. "Проблеми підготовки нового Цивільного кодексу України". – К., 1993. – С. 53-58; Коссак В. М. Цивільний кодекс України як джерело регулювання відносин з іноземним елементом / В. М. Коссак / Там само. – С. 41-43; Сіренко В. Ф. Правові проблеми колективної власності в Україні / В. Ф. Сіренко // Круглий стіл. – Право України. – 1996. - №1. - С. 28; Семчик В. І. Деякі питання права колективної власності / В. І. Семчик / Там само. – С. 8-11; Титова Н. І. / Там само. – С. 30; Янчук В. З. / Там само. – С. 24.

³¹ Див. напр. : Пушкін О. А. Методичні проблеми кодифікації законодавства у сфері підприємництва / О. А. Пушкін // Право України. – 1995. – № 5-6. – С. 6.

не регулюються спеціальним законодавством. При цьому такий принцип не варто пов'язувати з наявністю чи відсутністю виключної державної власності на землю та інші природні ресурси: виключна державна власність на ці об'єкти лише сприяє такому регулюванню, а земельні та інші природноресурсові відносини можуть бути реалізовані лише в їх функціональній взаємодії, бо вони просякнуті екологічними вимогами, які не може враховувати цивільне законодавство³².

Намагання відійти від принципу пріоритетності земельного законодавства у регулюванні земельних відносин призведе фактично до ліквідації земельного права як галузі. Адже цей принцип є формою здійснення державного регулювання земельних відносин, яке ґрунтується на владно-організуючих функціях держави і здійснюване через закон. Цей принцип в умовах загальнонародної земельної власності має фундаментальне значення.

Сьогодні втручання держави у регулювання відносин земельної власності характерно для всіх розвинених держав. Причому, чим більш розвинена країна, тим жорсткіше регулювання приватної власності на землю, використання земель, земельного ринку. Це феноменальне, здавалося б, явище, на думку М. Краснова, виникло не раптово: воно складалося протягом майже двох століть під впливом об'єктивних процесів розвитку капіталістичної економіки. В результаті сформувалося земельне право. Цивільне право буржуазних країн також змінилося порівняно із періодом його становлення і розвитку: з нього як виключної сфери майнових відносин вилучено земельні майнові відносини. Пріоритетне застосування спеціального земельного законодавства у регулюванні земельних відносин ґрунтується на широкому усвідомленні соціальної функції землі, її соціальної значущості, об'єктивно існуючої

³² Див. Будзилович І., Юрченко А. Конституція України і деякі проблеми земельного законодавства / І. Будзилович, А. Юрченко // Право України. – 1997. – № 11. – С. 17-23; Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений / В. М. Шульга ... С. 50-69; Краснов Н. И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике / Н. И. Краснов // Государство и право. – 1994. – № 7. – С. 53-60; Жариков Ю. Г. Разграничение сферы действия земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений / Ю. Г. Жариков // Государство и право. – 1996. – № 2. – С. 44-54; Титова Н. И. Землі як об'єкт правового регулювання / Н. І. Титова // Право України. – 1998. – №4. – С. 10-15 та ін.

обмеженості, всеохоплюючої інтенсифікації сучасного використання, що породжує негативні екологічні та інші наслідки. Україна не повинна повторювати шлях руйнування законодавства про власність на землю, як це зроблено ельцинським Указом "Про приведення земельного законодавства РФ у відповідність з Конституцією РФ" від 24 грудня 1994 р., яким земельне законодавство позбавлено пріоритету при регулюванні відносин земельної власності.

Безкомпромісною є точка зору на кардинальне питання системи законодавства, яка обумовлюється тим фактом, що Конституція України, інше законодавство визнають землю власністю Українського народу. Тому на перше місце при регулюванні земельних (так само лісових, водних, надрових) відносин мають ставитися інтереси суспільства; пріоритет земельного законодавства у регулюванні цих відносин не викликає ніякого сумніву.

Земельна реформа здійснювалася і здійснюється, як правило, без належного екологічного обґрунтування. Земельне, аграрне, природноресурсове, екологічне законодавство не забезпечило дотримання умов ефективного реформування відносин аграрного сектора, що стало однією з причин критичного, за оцінкою Президента України, стану цього сектора³³. Але тільки однією (і не головною) причиною. Стан земельних ресурсів України взагалі не відповідає вимогам раціонального природокористування: порушено екологічно допустиме співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових насаджень, що негативно впливає на стійкість агроландшафту. Розораність земель є найвищою в світі і досягла 56% території країни і 80% сільськогосподарських угідь. Інтенсивне сільськогосподарське використання земель призводить до зниження родючості ґрунтів. З ґрунтом щороку виносяться 11 млн. тонн гумусу, 0,5 млн. тонн азоту, 0,4 млн. тонн фосфору і 0,7 тонн калію. Щорічні еколого-економічні збитки від ерозії ґрунтів дорівнюють 9,1 млрд. гривень.

³³ Україна : поступ у ХХІ століття. Послання Президента України до Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. – 2000. – 28 січня.

Значної екологічної шкоди земельні ресурси зазнають через забруднення ґрунтів. Ситуація з забрудненням територій ускладнилася після аварії на Чорнобильській АЕС. Радіонуклідами забруднено понад 4,6 млн. гектарів земель у 74 районах 11 областей, у тому числі, 3,1 млн. гектарів ріллі. З використання вилучено 119 тис. гектарів сільськогосподарських угідь, у тому числі 65 тис. гектарів ріллі³⁴.

Все це призвело до катастрофічного зниження родючості ґрунтів, яка (родючість) є регулятором економіки будь-якої політичної системи. Основою ж родючості, як і сільгоспвиробництва взагалі, є тваринництво: занепадає останнє - деградує земля. Якщо порівняно з 1990 роком в Україні скоротилося поголів'я великої худоби більше, ніж на 11 мільйонів і на стільки ж свиней, і процес цей триває, цим самим підривається основа добробуту народу - родючість ґрунтів³⁵.

На думку багатьох вчених, не сприяє екологізації земельного законодавства і землеробства в цілому екстенсивний шлях розвитку, роздрібнення господарств і примітивізація виробництва.

Неоднозначно оцінюється той факт, що 6,4 млн. селян у тому числі 4 млн. пенсіонерів, отримали сертифікати на земельну частку (пай), середній розмір якого становить 4,3 га. Пенсіонери, природно, не мають можливості ні освоїти ці земельні ділянки, ні тим більш провести заходи щодо збереження і поліпшення гумусу. Та й решта селян здійснюють рільництво за допомогою лопати і сапи - майже тих самих інструментів, з яких починалося хліборобство близько 10 тис. років тому. Додамо, що нині в Україні нараховується майже 8 тисяч деградуючих сіл і понад 120 сільських адміністративних районів демографічної і поселенської кризи³⁶. За таких умов селянин змушений або здати землю у оренду, хоч орендар, як суб'єкт права тимчасового землекористування, ніколи не відзначався високою екологічною свідомістю; або, всупереч Конституції України і Земельному кодексу, за безцінь продати

³⁴ Див. : Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №38-39. – Ст. 248.

³⁵ Див. : Сільські вісті. – 1999. – 19 листопада.

³⁶ Див. : Урядовий кур'єр. – 2000. – 27 вересня.

право на землю новітнім латифундистам. І тоді селянин залишається без землі, з гаслом, під яким була проголошена земельна реформа: “Землю - селянам!”

Держава відмовилась не тільки від фінансування необхідних заходів щодо захисту і збереження земельних ресурсів, підвищення родючості ґрунтів, а й від матеріального забезпечення земельної реформи. Інакше, чим пояснити, що із 6 млн. 417 тис. володільців земельних сертифікатів державні акти на землю одержали тільки 300 тис? Й чому Україна, маючи такі ґрунти, на своє прохарчування купує хліб за кордоном? У зв'язку з тим, що великі інвестори з дрібним селянським господарством мати справу не будуть, державі доведеться чітко визначити пріоритетні напрями та проблеми з метою відпрацювання ефективних рішень і відшукування значних коштів для відродження землеробства. Характерно, що альтернативи у цих питаннях немає. За універсальним законом Ф. Кене, земля перестає виснажуватися тільки тоді, коли через землеробство пропускається 3/5 загальнодержавних коштів, і деградує тоді, коли держава позбавляє землеробство фінансування³⁷.

Результати реформування земельних відносин дають підставу зробити висновок, що приватна власність на землю та інші природні ресурси суперечить екологічній політиці держави і інтересам Українського народу. Приватний інтерес, який був головним стимулом розвитку цивілізації на перших її етапах, на рубежі третього тисячоліття перетворився у головне джерело небезпеки, що ставить питання про подальше існування людства. Стихійний ринковий механізм, головним рушієм якого є прагнення до особистого збагачення, зиску і влади, вичерпав себе і закінчується у глухому куті.

Земля має розглядатися як екологічний фактор, акумулятор надр, зосередження і формування гідроресурсів, рослинного і тваринного світу. Вона є цементуючим базисом для формування ноосфери, джерелом, місцем, умовою засобом життєдіяльності людини. Визнаючи приватну власність на землю, логічно визнати аналогічний режим для інших компонентів біосфери, які є не

³⁷ Кенэ Ф. Избранные экономические произведения / Ф. Кенэ. – М., 1960. – С. 360 та ін.; Руденко М. Енергія прогресу / М. Руденко. – К. : Молодь, 1998. – С. 178.

просто невід'ємним багатством народу, а виступають як загальнолюдське надбання, що переходить у спадщину з покоління до покоління³⁸. Тобто передавати у приватну власність те, що належить майбутнім поколінням людей, і незаконно, і не гуманно.

Земля як частина навколишнього природного середовища є унікальним природним об'єктом, який виконує екологічні функції. Тому, як відзначає М.В. Шульга, - специфіку правової регламентації земельних відносин визначає саме ця обставина, а не форми власності на землю³⁹.

Все викладене дозволяє зробити деякі висновки. Варто підтримати концептуальні запропоновані щодо шляхів подальшої кодифікації земельного і екологічного законодавства⁴⁰. Юридично обґрунтованою є пропозиція про розробку і прийняття Кодексу законів України про землю (замість Земельного кодексу). У земельному законодавстві необхідно чітко розмежувати норми регулювання державою земельних правовідносин, а також створити моделі їх регламентації цивільно-правовими методами.

Разом з тим, висловлюються небезпідставні думки, що прийняття Земельного кодексу – зараз не на часі. Спершу треба прийняти Основи земельного законодавства, щоб визначити концептуальні засади земельного ладу України, привести у відповідність з ними не лише земельне, а й інше - природноресурсове (водне, лісове, надрове, фауністичне тощо) законодавство, про економічну оцінку землі, про державний кадастр, про землеустрій, Закон про меліорацію земель, Закон про транспорт, інше “прикладне” законодавство. Тільки створивши такий “кістяк земельного законодавств”, доцільно починати опрацювання Кодексу законів України про землю. Інакше доведеться займатися систематичним “латанням” прийнятого без належного обґрунтування Земельного кодексу.

³⁸ Див. : Андрейцев В. И. Земельная реформа : Приватизация. Экология. Право / В. И. Андрейцев. – С. 43.

³⁹ Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. – С. 55.

⁴⁰ Андрейцев В. Суверенній Україні – нову “Земельну Конституцію” / В. Андрейцев // Право України. – 2000. – №8. – С. 58-65.

І останнє. За допомогою введення приватної власності на землю можна успішно розукрупнити, деіндустріалізувати агропромисловий комплекс, покінчити з колективними формами господарювання, перетворити землю на товар. Але залишається два питання: якою ціною досягнута прискорена трансформація земельних відносин в Україні, і чи є у розпорядженні реформаторів дані глибоко виваженого аналізу можливих близьких і віддалених негативних економічних, екологічних і соціальних наслідків такої трансформації для Українського народу.

***ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТІВ ЗЕМЕЛЬНИХ
ВІДНОСИН У СФЕРІ ЗАКРІПЛЕННЯ ПРАВА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ
НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ***

Настіна О.І.,
кандидат юридичних наук,
Білоцерківський національний
аграрний університет,
м. Біла Церква

Державна власність на землю несе в собі відмінний від інших форм власності правовий зміст. Така відмінність зумовлена визначенням державної земельної власності як результату реформування існуючої системи монопольної державної власності на землю, особливою земельною правосуб'єктністю держави, публічним характером і соціальним змістом права державної власності на землю, а також визначенням у законодавстві земель, які не підлягають передачі у комунальну та приватну власність.

В сучасній правовій літературі відсутні ґрунтовні наукові дослідження об'єктів права державної власності на землю. Земельний кодекс України обмежується визначенням об'єктів, що не можуть передаватися у комунальну і приватну власність та поверхневими нормами Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності», які незабезпечені механізмом їх реалізації.

Комплексних розробок вказаної наукової проблеми немає. Вивчення правової природи об'єктів власності держави на землю слугує вдосконаленню правового регулювання та теоретичного базису галузі земельного права.

Змістовні особливості об'єктів права власності на землю впливають на формування змісту земельних правовідносин, визначення правомочностей суб'єктів права власності і реалізацію права власності. Основним об'єктом земельних правовідносин державної власності в динаміці здійснення права власності слід вважати земельну ділянку.

Земельний кодекс України за суб'єктним складом об'єкти права державної власності на землю класифікує як землі виключної державної власності та землі держави, що можуть належати (передаватись) іншим суб'єктам.

Важливою особливістю змісту права державної власності на землю є законодавче визначення земель державної власності, які не підлягають передачі у приватну та комунальну власність. Перелік таких земель окреслений Земельним Кодексом України у ч. 3 ст. 84. Окремо визначаються об'єкти виключної земельної власності держави, які не можуть набуватися у власність іншими суб'єктами крім держави.

Правовий режим земель виключної власності держави є особливим, зумовленим суспільною важливістю земельних об'єктів. Але постає питання – кому ж фактично належать земельні вказані ділянки, що не можуть передаватися в приватну та комунальну власність та інші об'єкти державної земельної власності?

Звернімо увагу, що коло земель державної власності, які не можуть передаватися в приватну власність за Земельним Кодексом України значно ширше, у порівнянні з земельними об'єктами, які не можуть передаватися у комунальну власність. Такий стан по суті не відображається на реалізації

конституційного принципу рівності суб'єктів права власності, в силу того, що приватні власники не можуть бути суб'єктами власності вказаних¹.

Відмітимо, що комунальні землі так як і земельні об'єкти державної власності мають призначення задовольняти публічні інтереси територіальних громад і регіональних товариств країни. Як вбачається, об'єкти виключної державної земельної власності, які не можуть належати ніяким іншим суб'єктам, окрім держави в особі уповноважених органів, мають суспільний характер, який виражається не лише у функціональному змісті характеристики об'єктів, але й у відповідній належності вказаних земель суспільству. Погоджуємось з тим, що виключність права державної власності на деякі природні об'єкти полягає у незмінній належності цих об'єктів державі, а також у відсутності можливостей їх відчуження до власності інших суб'єктів, навіть за волею самого суб'єкта².

Землі виключної державної власності не є землями, що взагалі не можуть передаватися у комунальну чи приватну власність. У випадках, якщо на підставі рішень, прийнятих відповідно до закону органами державної виконавчої влади, наприклад у випадку зміни цільового призначення, не виключається можливість передачі цих земель у власність іншим суб'єктам територіальних громад чи їх приватизація.

Резюмуючи можна констатувати, що наслідки двадцятирічної земельної реформи та сучасний стан земельного законодавства свідчать про необхідність запровадження правового інституту виключної власності держави на землю. Визначаючи землі, які не можуть передаватися у власність іншим суб'єктам законодавець залишає без належного правового регулювання здійснення права державної власності на землю. Наразі не визначені державні органи, які наділені функціями розпорядження землями державної власності. Питання компетенції та повноважень таких державних органів у залишається відкритим.

¹ Каракаш И.И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине: Научно-практ. Пособие. - К.: «Истина», 2004. – 216 с.

² Черноус О. Проблемы права собственности на природные ресурсы исключной (морской) экономической зоны Украины. – Экологичне право. № 7, 2005. – 94-97 с.

Таким чином, об'єкти права державної власності на землю слід розглядати у складі земельних відносин як самостійні елементи змісту права державної власності на землю. Правові проблеми визначення об'єктного складу земельних відносин у сфері закріплення права державної власності на землю за законодавством України потребують окрім нормативного врегулювання подальшого наукового дослідження та наукової розробки.

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ АГРАРНОГО, ЗЕМЕЛЬНОГО, ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ТА ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Носік В.В.,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
Київський національний
університет імені Тараса Шевченка,
м. Київ

Сучасний стан, тенденції і перспективи реформування земельних відносин, здійснення прав на землю, використання і охорони землі, утвердження нового земельного ладу потребують проведення наукових досліджень і практичного застосування методологічних засад формування правової ідеології і політики у сфері земельних відносин, правового регулювання земельних відносин, розбудови демократичної правової системи в умовах світових та європейських економічних, державно-правових та інших інтеграційних процесів.

Пояснюється це тим, що по-перше, розпочате 21 рік тому реформування земельних, аграрних і екологічних відносин не завершене, внаслідок чого залишаються не вирішеними складні економічні, соціальні, державно-правові та інші проблеми у сфері використання і охорони землі. здійснення прав на землю. По-друге, в результаті проведення аграрної і земельної реформи відбувається зміна суті і характеру земельних відносин з виключно публічних на приватно-публічні, що зумовлює до необхідності вивчення методологічних

засад їх правового регулювання у ринкових економічних умовах. По-третє, розбудова України як демократичної, правової і соціальної держави потребує законодавчого забезпечення набуття і реалізації суб'єктивних прав на земельні ділянки на засадах приватно-публічного партнерства, а також забезпечення балансу суспільних і приватних інтересів у використанні та охороні землі. По-четверте, зміна економічної, соціальної і юридичної природи суспільних відносин у сфері використання землі об'єктивно детермінує потреби у доктринальному дослідженні методологічних основ сучасної правової ідеології, державної політики у сфері використання землі, сучасної юридичної природи земельного, аграрного і екологічного права, оскільки у науці земельного, аграрного, екологічного права методологічні основи правового регулювання земельних, аграрних, екологічних відносин залишаються недостатньо розробленими.

У цьому зв'язку великий науковий інтерес становить підготовлене і опубліковане Академією правових наук України фундаментальне наукове видання у п'яти томах, у кожному з яких відомі вчені київської, харківської, одеської, львівської наукових правничих шкіл висвітлюють актуальні проблеми методології, теорії, практики, стану, тенденцій та перспектив розвитку правової системи України¹. Зокрема, четвертий том цього видання за загальною редакцією академіка НАН України та АПрН України Ю.С. Шемшученка присвячений методологічним засадам розвитку екологічного, аграрного, земельного, та господарського права².

У першому розділі роботи автори В.І. Семчик, О.О. Погрібний, М.В. Шульга, П.Ф. Кулинич в ретроспективному плані досліджують еволюцію аграрного і земельного права на території України як окремих галузей права і юридичної науки, розкривають зміст та стан основних інститутів цих галузей, визначають перспективи розвитку аграрного та земельного права і

¹ Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. – Х.: Право, 2008

² Т. 4: Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права / за ред. Ю.С. Шемшученка. – 480 с.

законодавства, обґрунтовують необхідність виокремлення у самостійну галузь кооперативного права.

Другий розділ рецензованого видання (автори - Ю.С. Шемшученко, В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман, Н.Р. Малишева) присвячений методологічним, історичним, теоретичним і конституційним засадам розвитку екологічного права як еволюційно сформованої комплексної галузі права національної правової системи, норми якої регулюють суспільні відносини у сфері використання природних ресурсів, охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки в інтересах теперішнього і майбутніх поколінь³.

Позитивно оцінюючи зроблений авторами цього видання творчий внесок у розвитку науки земельного, аграрного і екологічного права, не можна не сказати, що методологічні основи кожної з названих галузей правової системи не стали предметом окремого комплексного наукового дослідження у системному зв'язку «земля-людина-природа».

Водночас у монографіях і докторських дисертаціях В.В. Носіка, В.Ю. Уркевича, В.М. Єрмоленка, П.Ф. Кулиничка зроблені спроби науково сформулювати методологічні основи власності і права власності на землю і земельного права, аграрного законодавства, аграрних майнових відносин, використання і охорони земель сільськогосподарського призначення, внаслідок чого зроблені теоретичні висновки, які можуть бути використані для подальшого наукового дослідження методології правового регулювання земельних, аграрних, природресурсних, екологічних суспільних відносин в сучасних умовах⁴.

³ Мунтян В.Л., Носік В.В., Беяневич О.А. Земельне, аграрне, екологічне, господарське право у правовій системі України // Право України. – 2010. - №2 – С. 287-292.

⁴ Методологічні основи юридичної природи сучасного земельного та аграрного права у забезпеченні конкурентоспроможності України в умовах світових інтеграційних економічних та державно-правових явищ // Сучасне земельне, аграрне, екологічне та природоресурсне право: актуальні проблеми теорії і практики: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (21-22 травня 2010 року, м. Біла Церква, 2010. – Біла Церква. – 2010- С. 17-18

Важливість і необхідність дослідження методологічних основ правового регулювання земельних відносин зумовлена й тим, що у доктрині земельного, аграрного, екологічного права, зокрема у монографіях, докторських і кандидатських дисертаціях, інших наукових працях вчені часто густо розкривають сутність методологічних засад крізь призму загальних і спеціальних наукових методів пізнання аграрно-земельно-еколого-правових явищ⁵, з чим погодитися не можна, оскільки методологічні основи і методи наукових досліджень – поняття суть різні.

Методологія того чи іншого суспільного явища – це не сукупність наукових методів пізнання, а дещо інше філософське поняття. Зокрема, методологічну основу формування, розвитку і функціонування земельного, аграрного, природоресурсного права України мають становити вчення національної та зарубіжної філософської, економічної, екологічної, аграрної, біологічної, юридичної та інших доктрин про взаємозв'язок землі, людини, суспільства і природи, про дію об'єктивних законів природи, економіки, суспільства, а також про використання землі як основи економічного, соціального, державно-правового, демографічного, духовного, культурного розвитку народу та збереження землі і довкілля. У органічному взаємозв'язку земля – людина – природа виняткова роль належить землі, оскільки особливості землі як об'єкта правового регулювання суспільних відносин зумовлені її об'єктивними фізичними ознаками і функціями, які вона виконує в природі, економіці, суспільстві, а також суб'єктивними юридичними властивостями, які визначають її як об'єкт земельного права.

У сучасних умовах перспектива використання та охорони землі і розвитку земельних, аграрних і органічно поєднаних з ними екологічних відносин має базуватися на таких методологічних і доктринальних основах: а) основним багатством нації і народу є земля з її верхнім родючим шаром ґрунту; б) визнана в суспільстві земельна власність і гарантоване право приватної

⁵ Сидор В.Д. Теоретичні проблеми земельного законодавства України / Автореф. дис. канд. юрид. наук. 12.00.06. – К. – 2012. – С. 11-12.

власності на землю є економічною і юридичною основою свободи; в) прогресивний розвиток суспільства своє можливим у демократичній, правовій державі, де визнається і гарантується право власності на землю, право на вільну господарську діяльність, самостійне виробництво капіталу та його вільну реалізацію; г) земля (грунт) є багатством нації і має належати народові, а не державі, на праві власності; г) земля має вартість і підлягає оцінці у процесі виробництва, розподілу й перерозподілу капіталу; д) власник землі і хлібороб мають поєднуватися в одній особі; е) вироблена на землях сільськогосподарська продукція має належати її виробнику і може бути вільно реалізована ним на внутрішньому і зовнішньому ринках; є) держава не має брати на себе роль посередника у реалізації вирощеного врожаю; ж) родючість землі постійно знижується, якщо держава позбавляє товаровиробника виробленої ним абсолютної і додаткової ренти; з) родючість ґрунту підвищується і прогресивно зростає виробництво, якщо встановлена в державі система оподаткування не передбачає ніяких інших податків, окрім земельної ренти у її грошовому виразі.

Об'єктивація названих методологічних основ функціонального використання землі у Конституції України шляхом формулювання і закріплення у правових нормах імперативів, принципів, прав, обов'язків, гарантій, повноважень органів державної влади та самоврядування щодо землі та їх реалізація у нормах чинного земельного, аграрного, екологічного законодавства дозволить сформувати у суспільстві таку правову ідеологію і систему земельного, аграрного і екологічного права, яка буде позитивно сприйматися суспільством і забезпечувати прогресивний економічний і соціальний розвиток українського народу.

Загальний науково-теоретичний аналіз нормативних та доктринальних джерел з питань здійснення прав на землю, інші природні ресурси, регулювання земельних, аграрних і поєднаних з ними природоресурсних та екологічних відносин дозволяє визначити основні тенденції і можливі

перспективи правового регулювання всього комплексу суспільних відносин відповідно до Конституції України, які доцільно було б врахувати при формуванні правової ідеології і державної політики у сфері розвитку земельного, аграрного, природоресурсного, екологічного права України, а саме:

- а) зміна суті і характеру відносин власності на землю та інші природні ресурси потребує застосування комплексного підходу до вибору і застосування правових форм, норм, методів, принципів регулювання відносин власності на землю та інші природні ресурси з метою забезпечення балансу суспільних і приватних інтересів у здійсненні права власності Українського народу на землю, ліси, води, рослинний і тваринний світ, інші природні ресурси у межах державного кордону та континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони
- б) суспільне визнання і конституційне гарантування права приватної власності на землю не змінює публічного характеру відносин власності на землю та інші природні ресурси;
- в) юридичну основу для забезпечення здійснення права власності на землю, надра, ліси, води, інші природні ресурси складають земельне, аграрне, природоресурсне, екологічне право як окремі і водночас органічно поєднані складові національної правової системи;
- г) недосконалість сучасної земельно-правової системи зумовлює до необхідності розробки нової юридичної моделі здійснення права власності на землю відповідно до Конституції України;
- д) розбудова і утвердження національної правової системи має здійснюватися з врахуванням сучасних процесів адаптації законодавства до правової системи ЄС. Водночас правова ідеологія розбудови і утвердження нового земельного ладу в Україні не може не враховувати сучасні інтеграційні процеси адаптації земельного законодавства до правової системи Європейського Союзу та до вимог СОТ щодо використання та охорони землі, виходячи при цьому з національних пріоритетів у забезпеченні територіального верховенства України, державного суверенітету, продовольчої, екологічної безпеки Українського народу.

ВІНДИКАЦІЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК: ЧИ МОЖЛИВО?

Ріпенко А.І.,
кандидат юридичних наук,
м. Одеса

Позов *rei vindicatio* («заявляю про застосування сили», «витребую річ примусово») був добре відомий римському приватному (і публічному¹) праву, хоча мав неоднакові форми в різні епохи. Традиційно його визначають як позов неволодіючого власника речі до незаконного володіючого нею невластника. Суб'єктом права на віндикацію є власник (чи інший титульний володілець), який, відповідно, має доказати своє право на витребуване майно, тобто свій юридичний титул. Таке доказування мало б значно полегшуватись, коли йдеться про нерухомість (перш за все земельні ділянки), права на яку підлягають державній реєстрації. Але ж, з іншого боку, у спорах про витребування земельних ділянок та іншої нерухомості з чужого незаконного володіння йдеться не про «фактичне заволодіння» цими об'єктами, оскільки володіння земельними ділянками (іншою нерухомістю) є умовністю. Тому в будь-якому разі йдеться про «маніпулювання записами», а не про фізичне повернення земельних ділянок. Винесене у заголовок нашої доповіді запитання є дискусійним у науці. Зокрема, існує точка зору, за якою віндикація земельних ділянок (та іншої нерухомості) не можлива в принципі. Спробуємо не погодитись і відзначимо, що дане питання безпосередньо пов'язане з проблематикою реєстрації прав на нерухомість.

В Україні діє система реєстрації прав на нерухомість (поки що у поземельній книзі реєструються земельні ділянки), що тяжіє до системи реєстрації прав Торренса (водночас діє система реєстрації у відповідному державному Реєстрі правочинів щодо нерухомості), але такою ще не є. Перш за все, записи в українській реєстраційній системі можуть бути скасовані та

¹ Детальніше див. : Кофанов Л.Л. Віндикація в римском публичном праве [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dirittoromano.narod.ru/Kofanov2008.pdf>.

змінені. Так, відповідно до ст. 26 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» записи скасовуються, якщо підстави, за яких вони були внесені, визнані судом недійсними. Згідно з приписами п. 27 діючого на даний час «Порядку ведення Поземельної книги», затвердженого постановою КМУ від 09.10.2009р. № 1021 скасування записів у Поземельній книзі здійснюється посадовою особою територіального органу Держземагенства на підставі рішення суду (тобто більш широке формулювання аніж у вищевказаному Законі). Крім того, держава частіше за все фактично не несе майнової відповідальності (не компенсує добросовісному набувачу втрачене ним майно) за «невірні», безпідставні записи. Незважаючи на те, що формально перешкод для стягнення збитків з реєстраційних органів немає, такі позови подаються досить нечасто, а фактичне стягнення грошей з бюджету є надмірно ускладненою процедурою. Крім цього, слід відзначити, що реєстраційні органи фактично не наділені повноваженнями (процедурними) зі збору доказів належності речі заявнику (достатньо подати «пакет» документів за переліком, передбачений законодавством).

Тут постає важливе питання. Якщо особу, за якою зареєстроване право (на ім'я якої вчинено запис) на земельну ділянку (безвідносно до того, як саме відбулося набуття права, зокрема, у незаконний шлях), вважати в будь-якому разі власником цієї ділянки, чи може інша особа («справжній власник», що бажає доказати своє право власності) пред'явити до неї віндикаційний позов? Дане питання є дискусійним у науковій літературі та неоднаково вирішується у законодавстві різних країн. Там, де записи «абсолютні», таке, за загальним правилом, є неможливим. Особа, на яку зроблено запис у публічному реєстрі, в будь-якому разі вважається власником земельної ділянки.

На перший погляд, відповідь на вищевказане запитання негативна і для України. Адже державна реєстрація права власності на нерухоме майно – це офіційне визнання і підтвердження державою факту його виникнення. Право власності на земельну ділянку (ст. 125 ЗКУ) виникає з моменту його реєстрації

(до 01.01.2013 року – з моменту реєстрації земельної ділянки). Тому неволодіючий невласник нібито не може витребувати ділянку від володіючого власника (володіння також підтверджується записом).

За умови абсолютного і безповоротного характеру записів («модель реєстрації прав Торренса») ділянка завжди відчужується її власником (тож і «набувач» є власником і особа, яка здійснила відчуження, теж, коли кожна з них мала запис), тому «повернути» нерухомість, зокрема, земельну ділянку «в натурі» не можна. Колишній власник може лише шукати компенсації (грошей) з винних осіб. На нашу думку, враховуючи можливість скасування записів про права (що і трапляється щоденно на практиці²) у реєстрі (поземельній книзі), в Україні такі принципи поки що не діють. Отже, існує можливість у передбачених законом випадках повернути земельну ділянку «в натурі» (звичайно, шляхом «маніпулювання» записами про права) навіть від добросовісного набувача шляхом застосування віндикаційного позову (коли земельну ділянку може бути в нього витребувано відповідно до ст. 388 ЦКУ). Слід відзначити, що такого «ефекту» в більшості випадків не можна досягнути ані шляхом застосування реституції (коли «справжній власник» не є стороною відповідного правочину), ані положень про кондикцію (ст.ст. 1212-1215 ЦКУ).

Враховуючи можливість задоволення віндикаційного позову «справжнього власника» земельної ділянки до особи, яка має запис про право на неї (зазвичай, такі вимоги «доповнюються» вимогами про визнання недійсними державних актів, скасування записів про права, визнання прав), записи у поземельній книзі (реєстрі) перестають мати «абсолютний (неоскаржуваний) характер». Самі права тут стають предметом спору, який має вирішити суддя. Отже, за віндикаційним позовом щодо земельної ділянки (та іншої нерухомості) завжди розглядається спір про право. Суддя досліджує, чи є особа, на ім'я якої зроблено запис у реєстрі (поземельній книзі), «справжнім» власником земельної ділянки або право власності на неї має позивач; чи може

² Звичайно, ми не надаємо позитивну оцінку такому стану справ.

бути земельна ділянка витребувана від відповідача («набувача») згідно з законом. Внаслідок цього приймається рішення про повернення ділянки «справжньому власнику» (який має всіма належними та доступними йому засобами довести своє право власності на спірну ділянку) чи про «залишення» її у відповідача (зокрема, шляхом визнання у певних випадках права). Повернення земельної ділянки за віндикацією має відбутися шляхом скасування запису набувача земельної ділянки та можливого внесення запису до реєстру (поземельної книги) на ім'я «справжнього власника». Такі позови можуть доповнюватись вимогами про визнання прав, тобто суд може визнати право за позивачем, спростовуючи презумпцію зареєстрованого права відповідача, адже акт реєстрації права на нерухомість (земельну ділянку) не має значення безповоротності (нескасовуваності).

Здається, що викладена думка в цілому підтверджується позицією Верховного Суду України, викладеною у постанові Пленуму ВСУ від 06.11.2009р. № 9 «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними», яка полягає в тому, що рішення суду про задоволення позову про витребування майна із чужого незаконного володіння є підставою для здійснення державної реєстрації права власності на майно, що підлягає державній реєстрації, за власником, а також скасування попередньої реєстрації. Тож рішення про задоволення віндикаційного позову як таке вже є достатньою підставою для зміни записів. Заявляти окремі вимоги про визнання права, скасування запису у поземельній книзі та внесення нового запису на ім'я «справжнього власника» не обов'язково, хоча можливо та може бути практично доречним задля уникнення окремого спору з цього приводу з органом реєстрації прав. Так, реєстратори (працівники Держземагенства та БТІ) не завжди приймають до уваги вказану позицію ВСУ та відмовляються змінювати записи безпосередньо на підставі рішення суду про задоволення віндикаційного позову. Все одно, на нашу думку, ВСУ підтверджує те, що записи в реєстрі (у поземельній книзі) не мають «абсолютного характеру». Таким чином, у межах

вирішення віндикаційного позову щодо витребування земельних ділянок суд вирішує і питання про права власності на них. Якщо фактичні записи не відповідають правам, про які вони мають свідчити, суд має усунути цю невідповідність та поновити справедливість.

Дійшовши вищезазначених висновків, ми не стверджуємо, що такий стан справ є корисним для обороту та вбачається найбільш економним з точки зору суспільних витрат (набувачам треба проявляти додаткову підозрюваність навіть при придбанні земельних ділянок, права на які зареєстровані, витратити кошти на страхування титулів тощо). Тим не менш, на нинішньому етапі держава не здатна забезпечити стабільність обороту в інший шлях, за допомогою прийняття на себе тягаря гарантування всіх прав, що потрапили до публічних реєстрів, за рахунок відповідних державних коштів.

ПРЕДПОСЫЛКИ ВВЕДЕНИЯ, СУЩНОСТЬ И ФОРМЫ ПЛАТЫ ЗА ЗЕМЛЮ

Саймова Ш.А.,
докторант Ph.D 3 года обучения
Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева,
г. Астана

Абдраимов Б.Ж.,
доктор юридических наук, профессор
Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева,
Почетный академик Национальной академии
наук Республики Казахстан

Сулейменова С.Ж.,
доктор юридических наук, профессор
Казахского национального университета им. Аль-Фараби

Экономические интересы государства, землевладельцев и землепользователей реализуется в процессе государственного и рыночного регулирования земельных отношений, включающих земельный оборот¹.

Бесплатность пользования землей является одной из главных причин неэффективного использования ее в сельском хозяйстве, высокой землеемкости в градостроительстве и промышленности².

Включение принципа платности в сферу регулирования земельных отношений или, иначе говоря, придание им возмездного характера выражает собой одно из существенных новых качеств земельного права периода рыночной экономики. В связи с этим возникает необходимость осмысления сущности и регулятивных характеристик платы за землю, анализа состояния правового регулирования отношений платы за землю.

Сущность правового института платы за землю заключается в придании им возмездного характера отношениям возникновения, осуществления земельных прав и стимулировании таким способом соблюдения нормативных правовых требований рационального хозяйственного использования и эффективной охраны земельных ресурсов³.

Говоря об особенностях платежей за землю, следует иметь в виду следующие наблюдения и выводы специалистов по правовым проблемам платы за природные ресурсы. Т.В. Петрова считает, что основные признаки налогов у природоресурсных платежей отсутствует. В качестве главного довода она обращает внимание на то, что налог - безвозмездный платеж, в отличие от этого, все природоресурсные платежи – это компенсационные платежи, которые должны вернуться нации или человеку в виде конкретных и обязательных восстановительных мер. При этом она ссылается также на мировую практику. Она усиливает свой аргумент напоминанием о том, что во

¹ Вахаев А.А. Земельный кадастр: Теоретические основы государственного земельного кадастра. – М.: 2003. С.176.

² Ляпина О.А. Правовое регулирование платы за природные ресурсы в Российской Федерации: Дисс. канд.юрид.наук:12.00.06. Саратов, 1999. – С.99.

³ Хаджиев А.Х. Земельное право Республики Казахстан. - Алматы, 2001.- С. 75.

всем мире природоресурсные платежи являются компенсационными, а не налогами. Доктринальный подход к природоресурсным платежам как компенсационным ею рассматривается в качестве основы и предпосылки экологизации законодательства⁴. Вышеназванный подход в достаточной степени выдержан в Российской Федерации при разработке законодательства о платежах за землю. Строго определенная целевая направленность средств от сбора земельного налога в Российской Федерации в экономической литературе трактуется в качестве важнейшей отличительной особенности земельного налога от других видов поимущественных налогов. В отличие от этого, в Республике Казахстан официальное признание компенсационного предназначения платежей за землю потребует пересмотра системы накопления и расходования средств от платежей за землю. Объективные основания для перехода к такому подходу достаточно веские. Усиление масштабов и интенсивности рыночного и хозяйственного оборота земель требует адекватных мер восстановительного, реабилитационного, компенсационного порядка. Совершенно резонно, что источником проведения мероприятий в первую очередь должны выступать средства от платежей за землю.

По мнению Г.В. Петровой, платежи за природопользование обладают достаточно обширными регулятивными возможностями, благодаря наделению их целым спектром функций различной направленности и назначения. В зависимости от целей взимания и характера последующего использования, функции платы за природопользование условно подразделяются на следующие: компенсационная; стимулирующая; фискальная; учетно-информационная; идеологическая; карательная (штрафная) превентивная.

Система платежей за землю должна быть направлена на достижение следующих целей:

⁴ Петрова Т.В. Проблемы правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды: Дисс. доктр.юрид.наук.: 12.00.06. Москва, 2000.-С.115.

- обеспечение экономической заинтересованности субъектов права собственности и права землепользования в устойчивости их земельных прав и хозяйственного положения;

- выравнивание экономических условий хозяйствования на различных по местоположению, качеству плодородия, уровню водообеспеченности землях;

- предупреждение необоснованного отчуждения, изменения целевого назначения земельных участков;

- формирование специальных фондов для проведения землеохранных мероприятий;

- обеспечение развития инфраструктуры соответствующей территории⁵.

В Республике Казахстан отношения платы за землю регулируются нормами Земельного кодекса Республики Казахстан, а также специальными нормативными актами, принятыми в соответствии с Земельным кодексом Республики Казахстан⁶. При регулировании налоговых платежей за землю наряду с нормами земельного законодательства субсидиарно применяются нормы Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» от 12 июня 2001г. Следует отметить, что в Республике Казахстан правовую основу регулирования платы за землю составляют специальные нормы земельного и налогового законодательства, специальные подзаконные акты, образующие в своей совокупности единый правовой институт платы за землю, состоящий из определенной системы взаимосвязанных в структурно-функциональном отношении правовых норм.

На сегодняшний день в Республике Казахстан специального законодательного акта, посвященного исключительно всему комплексу вопросов платы за землю не существует. Тем самым важно отметить, что во многих зарубежных государствах отношения оценки и платы за землю регулируются на уровне закона, путем принятия специального

⁵ Там же. С.127-128.

⁶ Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 г.изм.и дополнениями // Казахстанская правда. – 2003. – 26 июня

законодательного акта: так, в Российской Федерации от 11 октября 1991г. «О плате за землю» (с последующими изменениями и дополнениями). В Таджикистане, Узбекистане, Эстонии, Чехии и других странах постсоциалистического пространства действуют специальные законы о земельном налоге, о плате за землю. Такой уровень правового опосредования отношений платы за землю более адекватно отражает значимость последних в условиях рыночной экономики⁷.

Плата за землю – общее название для всех видов обязательных платежей, уплачиваемых в связи с правом частной собственности и иных вещных прав на землю. Система платежей за землю состоит из: а) земельного налога; б) других обязательных земельных платежей; в) нормативной цены земли. Внутри указанной системы платежей за землю необходимо различать плату за приобретение (предоставление) прав на земельный участок и плату за владение и использование земельного участка.

Законодательством Республики Казахстан предусмотрены следующие формы платы за землю: земельный налог, единый земельный налог для крестьянских хозяйств, арендная плата, кадастровая оценочная стоимость земли, плата за продажу права аренды. В случаях предоставления государством земельных участков на возмездной основе в частную собственность, а также при сдаче их государством или государственными землепользователями в аренду применяется базовая ставка платы - нормативная цена земли, для определения их кадастровой (оценочной) стоимости. При использовании земельных участков на праве собственности или землепользования соответственно действуют нормы о земельном налоге или арендной плате. Собственники земельных участков, землепользователи облагаются земельным налогом, а с арендаторов земельных участков взимается арендная плата.

⁷ Хаджиев А.Х. Земельное право Республики Казахстан в условиях становления и развития рыночной экономики (проблемы теории, законодательства и практики): дисс. д-ра юр. наук. - Алматы, 2004. С.157.

В Республике Казахстан система налоговых и других обязательных платежей за землю представляет собой часть обязательных платежей, возложенных налоговым законодательством на собственников земельных участков и землепользователей. В зависимости от вида, характера, местоположения и особенностей деятельности на закрепленных землях, собственники и землепользователи, помимо вышеперечисленных, осуществляют следующие платежи: за пользование водными ресурсами поверхностных источников; за загрязнение окружающей среды; за лесные пользования; за использование особо охраняемых природных территорий и др.

При правовом регулировании платы за землю определяются следующие позиции: объекты налогообложения и взимания иных платежей; базовые ставки и размеры платы за землю; субъекты платы за землю; льготы по установлению и взиманию платы за землю.

Важно отметить, что при определении размера платы за землю учитываются многие факторы (социальные, экономические, экологические и другие) и приоритеты земельной политики. Но при прочих равных условиях определяющее значение имеют качественные и целевые характеристики земель, их местоположение и хозяйственная ценность. Данный подход подтверждается и действующим законодательством Республики Казахстан, где в отношении земель всех категорий применены почти одинаковые критерии определения ставок платы за землю. Согласно нормам Налогового кодекса Республики Казахстан ставки платы за землю учитывают:

- а) основное целевое назначение, правовой режим использования и охраны земельного участка;
- б) качественный уровень, функционально-целевые характеристики земельного участка;
- в) местонахождение земельного участка.

В целях налогообложения все земли рассматриваются в зависимости от их целевого назначения и категориальной принадлежности. По каждой

налогооблагаемой категории земель устанавливаются базовые ставки платы за землю, которые затем дифференцируются, исходя из показателей качества и местоположения конкретных земельных участков.

При формировании размера платы за землю не учитывается хозяйственная и иная деятельность на земле. Действует принцип независимости размера земельного налога от результатов хозяйствования, который отрегулирован в ст. 233 Налогового кодекса Республики Казахстан. Исходя из сказанного, следует отметить, что по действующему законодательству, плата за землю представляет собой фиксированную сумму за единицу земельной площади определенного качества, местонахождения и хозяйственной ценности, устанавливаемую вне зависимости от экономических результатов использования земли. Однако, изменение природных и иных условий хозяйствования, например, ухудшение качества почвы, условий водообеспечения и т.д., является основанием пересмотра ставок платы за землю. Действие указанного принципа в значительной степени предопределяет регулятивную природу, функции и сущность платежей за землю. Между тем не совсем верно с точки зрения существа платежей, когда законодатель определяет плату за землю (земельный налог) как плату за владение и пользование землей, которая была указана в главе 81 «Плата за пользование земельными участками» Налогового кодекса Республики Казахстан.

Необходимо иметь в виду, что земельный налог (и другие платежи) уплачивается не за использование земельного участка (поскольку налог и его размеры индифферентны к результатам использования земельного участка), даже не за фактическое владение (обладание) земельным участком. Плата взимается по факту юридической принадлежности земельного участка субъекту на праве частной собственности (или землепользования). В мировой практике существует и другой подход, известный с древнейших времен, согласно которому размер поземельного налога соизмеряется с реальными (или возможными, предполагаемыми) доходами с земельного участка.

Определение перечня объектов налогообложения и взимания иных обязательных платежей осуществляется исходя из необходимости обеспечения эффективного распределения и использования земель, с учетом их функционально-целевых характеристик и особенностей статуса субъектов права собственности и землепользования. Объектами налогообложения и взимания иных платежей выступают конкретные земельные участки, земельные доли, находящиеся в собственности, владении и пользовании граждан и юридических лиц. Прежде объектом налогообложения выступали земли всех категорий, за исключением земель запаса. Налоговый кодекс Республики Казахстан значительно сузил сферу обложения земельного налога. Согласно Налогового кодекса Республики Казахстан, не подлежат налогообложению следующие категории земель: земли особо охраняемых природных территорий; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса. Земли указанных категорий земельного фонда (за исключением земель запаса) подлежат налогообложению в случаях их предоставления физическим и юридическим лицам в постоянное землепользование или первичное безвозмездное временное землепользование для сельскохозяйственных и иных целей. Фактически это означает, что объектом налогообложения выступает та часть указанных категорий земель, которая в установленном порядке передана в пользование юридическим и физическим лицам. При этом цель предоставления земельного участка имеет значение для дифференциации и корректировки базовых ставок платы за землю.

В связи с этим, землями, подлежащими налогообложению (взиманию иных платежей) являются земельные участки, находящиеся в составе различных категорий земель и предоставленные в собственность или пользование юридическим и физическим лицам. К ним законом отнесены:

- земли сельскохозяйственного назначения, предоставленные для сельскохозяйственного производства;

- земли сельскохозяйственного назначения, предоставленные физическим лицам для ведения личного домашнего (подсобного) хозяйства, садоводства и дачного строительства, включая земли, занятые под постройки;
- земли особо охраняемых природных территорий, лесного фонда и водного фонда, используемые в сельскохозяйственных и иных целях;
- земли населенных пунктов;
- земли, занятые жилищным фондом;
- придомовые земельные участки;
- земли промышленности, расположенные вне населенных пунктов;
- земли промышленности (включая шахты, карьеры) и их санитарно-защитные, технические и иные зоны, расположенные в черте населенных пунктов;
- земельные участки, занятые под автостоянки, автозаправочные станции и рынки;
- служебные земельные наделы, предоставленные отдельным категориям работников некоторых отраслей хозяйства;
- земли, предоставленные для нужд обороны.

В ряде норм Налогового кодекса Республики Казахстан конкретизированы объекты налогообложения некоторых технологически сложных, разбросанных или растянутых в пространстве несельскохозяйственных видов землепользований.

Налоговый кодекс Республики Казахстан содержит положения для определения земельного налога. В облагаемую налогом площадь включается весь земельный участок, предоставленный в частную собственность или пользование, независимо от его вовлеченности в хозяйственный оборот, наличия или отсутствия на нем строений и сооружений. При этом налог взимается по одной ставке за всю площадь земельного участка. Законом могут допускаться отдельные исключения из общих правил и предусмотрены специальные правила. В случаях, когда землепользование плательщика состоит

из земельных участков, облагаемых налогом по различным ставкам, общий размер земельного налога определяется суммированием налога по этим земельным участкам.

В целом, законодательство Республики Казахстан основывается на принципе обязательности уплаты налогов и других установленных государством платежей в бюджет. Своевременное внесение земельного налога, платы за пользование земельными участками и других предусмотренных законодательством и договором платежей относится к числу основных обязанностей собственников земельных участков и землепользователей. Уклонение от уплаты или несвоевременное внесение земельного налога и других обязательных платежей является правонарушением и влечет юридическую ответственность виновных лиц.

В соответствии с Налоговым кодексом Республики Казахстан плательщиками земельного налога являются физические и юридические лица, имеющие объекты обложения (земельный участок, земельная доля): на праве собственности; на праве постоянного землепользования; на праве первичного безвозмездного временного землепользования.

Все виды земельного налога и других обязательных платежей начисляются в местные бюджеты, по местонахождению земельных участков. Наряду с этим, законодательством не предусматривается целевой принцип аккумулирования и использования средств, получаемых от взимания платы за землю на воспроизводство и охрану земельных ресурсов. Возможно, исключение составят средства, поступающие от продажи государством земельных участков сельскохозяйственного назначения в частную собственность. Земельный кодекс Республики Казахстан предусматривает их зачисление в Национальный фонд. Вышеуказанная конструкция нормы была отдельно выделена, имея в виду необходимость обеспечения целевого принципа накопления и расходования средств от продажи земель сельскохозяйственного назначения.

В отличие от Республики Казахстан, законодательство Российской Федерации предусматривает отдельный учет земельного налога и арендной платы в доходах и расходах соответствующих бюджетов и их использование исключительно на цели финансирования мероприятий по ведению земельного кадастра, мониторингу, охране земель и повышению их плодородия, освоению новых земель, на компенсацию собственных затрат землепользователя на эти цели и погашение ссуд, выданных под указанные мероприятия и процентов за их использование, а также на инженерное и социальное обустройство территории. Средства, поступающие от взимания налога и арендной платы за сельскохозяйственные угодья, расходуются также на вышеуказанные цели только для нужд собственников, владельцев и пользователей сельскохозяйственных земель. Не использованные в течение года остатки средств не изымаются и направляются по целевому назначению в следующем году. Справедливо заметить, что с точки зрения целенаправленного и стабильного финансового обеспечения землеохранных мероприятий правовой опыт Российской Федерации заслуживает особого внимания.

Поэтому не использование земельного участка, утрата (лишение) возможности фактического обладания земельным участком, понесение убытков от непродуманной хозяйственной деятельности, из-за неблагоприятных погодных условий и т.д. сами по себе не есть основания для освобождения от платы за землю. Налогообразующим, порождающим другие виды земельных фискальных отношений, фактором выступает правовая принадлежность налогооблагаемого объекта субъекту налоговых и других обязательных платежей.

Земельный налог и другие виды платежей за землю по действующему законодательству Республики Казахстан главным образом выполняют фискальные функции - обеспечение формирования финансовых ресурсов государства. Здесь весьма ценны наблюдения и выводы А.Х. Хаджиева, который неоднократно подчеркивает их социальные и стимулирующие

функції, реалізуєміє через систему льгот і преференцій (предпочтєній). Крімє того, А.Х. Хаджієв відмічає, що в відличіє от дріугих відєв обов'язательних платежєй «виполнение ім фіскальної функції нескілько «отходить» на втєрой план, из-за цєлевєй направленности іспєльзования средств єго сбора»⁸. Єти качєства і функції платежєй за землю для своєго полноценного проявлення применительно к нашим условиям потребують соответствующих концептуальных подходов і конкретних нормативних рішень.

ДО ПИТАННЯ РОЗВИТКУ НАУКИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА В УМОВАХ РОЗБУДОВИ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

Санніков Д.В.,

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри земельного і аграрного права,
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

Останнім часом перехід від індустріального типу суспільства до інформаційного набуває особливої актуальності, питання правового забезпечення цього процесу обговорюються як на національному рівні, так і на міжнародному. Так, наприклад, проведення Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства, що проходив у два етапи в Женєві 10-12 грудня 2003 року і в Тунісі 16-18 листопада 2005 року стало визначальним та основоположним кроком на шляху розбудови в Україні інформаційного суспільства.

На виконання рішень зазначеного саміту, а також з метою розбудови інформаційного суспільства на національному та міжнародному рівнях, Україною прийняті певні нормативно-правові акти, метою яких є регулювання

⁸ Хаджієв А.Х. Земельное право Республики Казахстан в условиях становления и развития рыночной экономики (проблемы теории, законодательства и практики): дисс. д-ра юр. наук. - Алматы, 2004. С.189.

відносин щодо становлення і розвитку відповідних процесів. Ключове місце серед таких актів законодавства відведено Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», де визначені мета, завдання та шляхи становлення та розбудови інформаційного суспільства. Визначаючи зміст цього поняття, законодавець закріплює його як таке, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя.

Уявляється, що розвиток наук земельного та аграрного права неможливий в сучасних умовах без урахування основних засад розбудови та функціонування інформаційного суспільства. Так, наприклад, зазначений вище закон закріплює основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні, серед яких самостійне місце займає створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед у сферах охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони довкілля. З точки зору розвитку науки земельного права, не викликає сумнівів необхідність створення певних баз даних, доступ до яких буде відкритим для кожного, в кого існує інтерес до земельного права як галузі права, законодавства, до практики застосування цього законодавства. На даний момент неможливо говорити про те, що таких баз даних не існує, вони сконцентровані у друкованому вигляді у різноманітних наукових бібліотеках, тому популяризація науки земельного права, а також її стрімкий розвиток деякою мірою уповільнюються. Причинами тому можна вважати, насамперед, територіальну віддаленість наукових бібліотек, відсутність матеріальної можливості кожної людини, в якій є зацікавленість земельно-правовими питаннями, дістатися до відповідної бібліотеки. Створення певного електронного ресурсу, де буде накопичена значна кількість наукових та науково-практичних джерел, із необмеженим доступом до них, надасть можливість як популяризувати досягнення науки земельного права, так і

сприяти її розвитку шляхом можливості кожного вченого оперативно опанувати актуальну наукову інформацією. Крім того створення таких баз даних і електронних ресурсів відіграє позитивну роль і в процесі правозастосування, оскільки кожен бажаючий юрист-практик отримає можливість ознайомитися не тільки із виданими науково-практичними коментарями до нормативно-правових актів, а і з більшістю досягнень сучасної науки земельного права.

Розвиток інформаційного суспільства повинен вплинути також і на реалізацію принципів земельного права. Так, якщо збільшити ступінь і якість спілкування окремих сільськогосподарських виробників, інших землекористувачів, як між собою, так і з представниками правових наук, представниками інших галузей науки і господарства, то запровадження у землекористування окремою особою таких методів і способів, за яких вилучення корисних властивостей із земельної ділянки стане задовольняти потреби користувача у більшому ступені, в той же час шкода, що може бути нанесена самій ділянці поменшає. Адже кожний власник і користувач земельною ділянкою отримає змогу дістатися до новітніх знань та технологій щодо здійснення притаманної йому господарської та іншої діяльності.

Якщо говорити про сільськогосподарське землекористування, то слід згадати й про вплив становлення і розвитку інформаційного суспільства також і на процеси виготовлення, розподілу та реалізації відповідної товарної продукції. Вільно користуючись інформаційним простором, сільськогосподарський товаровиробник не тільки отримає доступ до певних знань про процеси використання земельної ділянки, вироблення продукції, законодавчі та доктринально-правові аспекти своєї діяльності, а і зможе знаходити для себе найбільш прийнятні варіанти реалізації результатів власної діяльності. Саме це, як уявляється, позитивно відобразиться не тільки на рівні матеріального забезпечення самого землекористувача, а й на процесі

раціонального, цільового землекористування, соціальному розвитку села в цілому.

Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» у якості напрямку розвитку інформаційного суспільства в Україні передбачає створення загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів на основі врахування національних, світоглядних, політичних, економічних, культурних та інших аспектів розвитку України, втім, на жаль, на сьогодні дане положення Закону не реалізоване, жодних процесуальних норм, які направлені на втілення зазначеного не існує.

Що стосується соціальної сфери села, то вагомим внеском у її розвиток була би реалізація таких напрямів розвитку інформаційного суспільства, як забезпечення вільного доступу населення до телекомунікаційних послуг, зокрема до мережі Інтернет, відповідних технологій та інформаційних ресурсів, надання кожній людині можливості для здобуття знань, умінь і навичок з використанням комп'ютерних технологій під час навчання, виховання та професійної підготовки, створення умов для забезпечення комп'ютерної та інформаційної грамотності усіх верств населення, створення системи мотивацій щодо впровадження і використання комп'ютерних технологій для формування широкого попиту на них в усіх сферах життя суспільства. Але, на жаль, і це положення Закону на цей момент не реалізоване. Саме тому, як уявляється, одним із завдань наук земельного і аграрного права слід вважати сприяння розвитку інформаційного суспільства у зазначених аспектах.

ЗЕМЕЛЬНА ДЕЛІКТОЛОГІЯ - НОВИЙ НАУКОВИЙ НАПРЯМОК ДОСЛІДЖЕНЬ

Саркісова Т.Б.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри земельного та аграрного права
юридичного факультету

Зважаючи на зростаючу кількість земельних правопорушень в Україні та необхідність їх попередження перед вітчизняною наукою земельного права постала необхідність розглядати земельні правопорушення не лише за допомогою традиційних методів правового аналізу, а й з іншого боку - як соціально негативне явище. Іншими словами земельні правопорушення потребують дослідження не суто як акт індивідуальної поведінки, а і на більш високому рівні абстракції - як сукупність, як цілісне, соціально-правове явище.

На сьогоднішній день представники галузевих юридичних наук активно займаються вивченням окремих видів правопорушень – екологічних (Шемшученко Ю.С., Дубовик О., Тангієв Б.Б.), господарських (Щербина В.С.), податкових, адміністративних (І.П. Голосниченко), митних (Сєрих О.В.), цивільно-правових, дисциплінарних тощо [1]. Здійснення таких досліджень відбувається в рамках відносно молодого науки – деліктології, яка міцно увійшла до системи юридичних наук. Крім того, на сьогоднішній день активно розвивається і такий окремий новий науковий напрямок як екокримінологія [2].

Вперше термін «деліктологія» був введений В.І. Ремньовим, який відмітив недостатню розвиненість в юридичній науці теорії правопорушень. Використавши з латинської мови терміни «delictum» - провина, проступок та «logos» - наука, нову науку про правопорушення (делікт¹) назвав деліктологією [4, с. 182].

В земельно-правовій літературі дослідження, пов'язані з аналізом охоронювальних правовідносин, в більшій мірі присвячені проблемам відповідальності з точки зору поняття, форм, видів тощо, тоді як проблемі підстав притягнення до відповідальності, тобто питанню “за що”, приділяється значно менше уваги. Така незбалансованість зазначених наукових досліджень,

¹ Відповідно до сучасного розуміння поняттям «делікт» (лат. delictum — провина, проступок) позначають цивільно-правові, адміністративно-правові, дисциплінарні та кримінально-правові правопорушення [3, С. 55].

на наш погляд, тягне за собою негативні наслідки в сфері правової охорони землі і навколишнього природного середовища загалом.

Об'єктом дослідження деліктології виступає сукупність, весь масив правопорушень, який прийнято позначати терміном «деліктність», під якою вчені-деліктологи розуміють історично мінливе, соціальне і правове явище, що складається із всієї сукупності правопорушень, які вчинено в певний період часу, в певному регіоні або державі в цілому [5, с. 33; 6, с.3].

З нашої точки зору, на сьогоднішній день є об'єктивні підстави виділяти таке поняття як земельна деліктність², яка потребує розгляду в рамках нового наукового напрямку – земельної деліктології з використанням відповідної специфічної методології та підходів.

По-перше, це величезна кількість різноманітних видів земельних правопорушень, що вже є масовим явищем, яке потребує розгляду на іншому рівні абстракції, ніж поодинокі діяння. Крім того, слід відмітити і зростання показника виявлення більш кваліфікованих і складних видів порушень норм земельного законодавства [7], яких не було ще принаймні 10 – 20 років тому (штучне створення земельних ділянок шляхом намівання, насипання тощо, корупційні правопорушення в сфері земельних відносин тощо).

По-друге, наявність великої кількості причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень у сфері використання та охорони земель, потребують дослідження та детального аналізу.

По-третє, це необхідність дослідження всього масиву земельних правопорушень з точки зору стану, структури, динаміки, географії, виявлення їх причин та умов вчинення тощо.

Необхідність аналізу земельної деліктності обумовлена поточними та перспективними потребами розвитку науки земельного права. А вивчення земельної деліктності в рамках земельної деліктології дасть можливість

² Відповідно під «земельною деліктністю» слід розуміти сукупність правопорушень у сфері земельних правовідносин (одичних елементів), вчинених у певний період часу, в певному регіоні або в державі в цілому. Земельна деліктність фіксує не окреме порушення земельного законодавства, а їхню сукупність, масовість, та характеризується структурою, динамікою та географією.

пізнання її кількісних та якісних характеристик з метою попередження та ефективної боротьби з протиправною поведінкою в сфері використання та охорони земель.

Література:

1. Див., наприклад, Голосниченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. – К., 1991. – 206 с.; Серих О.В. Деліктологія порушень митних правил [Текст]: Дис. ... к.ю.н. ... 12.00.07 / Серих Олена Василівна; МОН Україна; Одеська національна юридична академія. – О., 2007 р.; Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. – К.: Наук. думка, 1978. – 279 с.; Щербина В.С. Проблемы попередження господарських правопорушень в умовах становлення ринкової економіки: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 1996. – 46 с. тощо.
2. Тангиев Б.Б. Экокриминалогия (oikoscrimenologos). Парадигма и теория. Методология и практика применения. - Спб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 430 с.
3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. - К.: "Укр. енциклопедія", 1998. - Т. 2. - С. 55.
4. Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. -М., 1979.
5. Додин Е.В. Административная деликтология: Курс лекций. – Одесса: АО „БАХВА”, 1997. – 112 с.
6. Ардашкин В.Д. К теории правоохранительного механизма// Актуальные вопросы государства и права в период совершенствования социальистического общества: Сб.ст. – Томск, 1987.
7. Див., наприклад, Берлач А.І. Кримінологічна характеристика зловживань на ринку землі в Україні // Організаційно-правові засади розвитку аграрного і земельного ринків в Україні: монографія / Кол. авторів за ред. В.І. Семчика. – К.: ТОВ «Вид-цтво «Юридична думка», 2006. – С.222-227; Саркісова Т.Б. Щодо окремих правопорушень у сфері використання та охорони земель водного фонду України// Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих учених. Збірник наукових праць міжнародної науково-практичної конференції: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених Київського національного університету імені Тараса Шевченка (23-24 квітня 2009р.). – К., 2009. – Ч.ІІІ. – С.261-262.

ДЕРЖАВА ЯК УЧАСНИК ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВИХ ДОГОВОРІВ

Федорович В.І.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового,
аграрного та екологічного права
Львівського національного університету
імені Івана Франка,
м. Львів

Проведення земельної реформи в Україні має наслідком кардинальні зміни характеру земельних відносин, суттєве оновлення земельного законодавства.

Радянське земельне законодавство, регулюючи земельні відносини, виходило в основному з того, що земля є лише об'єктом природи та управлінської діяльності, нейтральним по відношенню до економіки.

Чинне ж українське законодавство розглядає землю не тільки як природний об'єкт та засіб виробництва, а й як нерухоме майно. Розвиток відносин приватної власності на землю привів до суттєвих змін ролі, значення і правосуб'єктності держави у земельних відносинах, передусім у правовідносинах земельної власності, структура якої теж зазнала значних перетворень.

Сьогодні у власності держави залишилося менше половини земель в межах території України – близько 48 відсотків. Однак не слід забувати, що територія держави - це передусім сфера поширення її суверенітету, дії прийнятих нею правових норм, що дозволяє державі деякою мірою втручатися у здійснення власниками земельних ділянок своїх повноважень при їх використанні.

Межі такого втручання визначені законодавством. Так, Земельний кодекс України (далі-ЗК) у ст.3 серед принципів земельного законодавства закріплює принцип невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків передбачених законом.

Разом з тим, держава має право примусово викупити земельну ділянку, з розташованими на ній іншими об'єктами нерухомого майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. В цьому яскраво проявляється пріоритет публічних інтересів перед приватними у сфері земельних відносин.

На початку 1990-х років основною підставою набуття права приватної власності на землю була її приватизація, що робило право приватної власності по суті похідним від власності держави. Власники земельних ділянок отримали право на розпорядження ними, в т.ч. на передачу в оренду, відчуження і т.і.

Однак запровадження мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення суттєво звузило сферу договірних відносин із земельними ділянками. При забороні відчуження основною правовою формою використання земель сільськогосподарського призначення стає оренда.

Сфера договірних відносин в частині відчуження земельних ділянок приватної власності обмежується здебільшого земельними ділянками для житлового, дачного та гаражного будівництва.

За таких умов немає нічого дивного в тому, що основна маса правочинів здійснюється із земельними ділянками державної та комунальної власності. Однак, відповідно до п.12 розділу X «Перехідні положення» ЗК до розмежування земель державної та комунальної власності, повноваження щодо розпорядження землями в межах населених пунктів здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів - відповідні органи виконавчої влади.

Ст. 80 ЗК визнає суб'єктом права власності на землю державу, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади. Необхідно погодитися з тим, що держава, будучи власником землі, може виступати як би в двох особах. В одних випадках «веде» як політична організація, тобто переслідує політичні цілі і не турбується про свою комерційну вигоду, а в

інших - як звичайний власник, тобто намагаючись отримати із своєї власності максимальний дохід. В сучасних умовах мають місце обидві вказані ситуації.

Так, здійснення «роздержавлення» земель сільськогосподарського призначення шляхом їх приватизації та паювання відповідало політичним інтересам держави. Значна кількість найцінніших земель – сільськогосподарських угідь, була передана безоплатно у приватну власність громадян України. Таким чином, держава намагалася досягти двох основних цілей: по-перше, забезпечити певним чином дотримання соціальної справедливості, зробивши селян господарями на землі; і по-друге, дати імпульс розвитку аграрної сфери економіки, стимулюючи розвиток ринкових форм господарювання на засадах приватної власності на землю.

З різних причин зазначені завдання були виконані далеко не повністю, однак, цікавою є юридична оцінка відповідної діяльності держави. Безоплатна передача земельних ділянок у власність фізичних осіб найбільше нагадує договір дарування. Прийняття власниками земельних паїв, сертифікатів про право на земельні паї було свідченням по суті, прийняття дарунка. В інших випадках це трактується як поділ спільної власності і т.п.

Разом з тим, коли ідеться про передачу у власність фізичних чи недержавних юридичних осіб земель несільськогосподарського призначення, то вона здійснюється на платній основі з укладенням договорів купівлі-продажу. В цій ситуації держава є звичайним продавцем, який має на меті отримання прибутку. Однак, передавши значну кількість повноважень у сфері розпорядження землями недержавним органам місцевого самоврядування, держава тим самим своєї мети отримання прибутків значною мірою не досягла.

Монопольне становище державних структур на ринку землі створює реальні можливості для зловживань у сфері встановлення цін за продаж чи використання на умовах оренди земельних ділянок. Часто вони встановлюються не за певними критеріями, а залежно від статусу чи платоспроможності набувача прав на земельну ділянку.

Монополізація державою ринку земель в сучасних умовах є не єдиною негативною стороною у договірних відносинах із земельними ділянками державних органів із недержавними структурами чи фізичними особами. Крім фактичної нерівності, сторін яка полягає в тому, що державні органи поєднують господарські функції з наглядовими, недоліки властиві і процедурі укладення таких правочинів. Необхідною умовою укладення такого договору є попереднє рішення уповноваженого державного органу, яким, по суті, визначається можливість укладення такого договору. Повноваження органів виконавчої влади щодо передачі земельних ділянок у власність чи надання у користування визначені у ст. 122 ЗК.

Ст. 16 ЗУ «Про оренду землі» вказує, що укладення договору оренди земельної ділянки із земель державної власності здійснюється на підставі рішення відповідного органу державної влади, яке є підставою для укладення договору оренди.

Слушною видається думка, що необхідність такого рішення є сумнівним з двох причин: по-перше, воно підкреслює нерівноправність сторін договору. Адже закон не вимагає попередньої згоди іншої сторони – орендаря; по-друге, прийняття попереднього рішення про укладення договору ставить долю договору в залежність від того, хто прийняв це рішення. Необхідно враховувати, що це рішення є адміністративним актом, незалежним від договору, яке може бути в будь-який час змінене в односторонньому порядку. У такому випадку залежність договору від адміністративного рішення підриває значення договору.

Вищенаведене дозволяє дійти висновку, що сфера договірних відносин держави з іншими особами щодо земельних ділянок потребує суттєвого вдосконалення. Існуючий порядок укладення таких договорів поки що не забезпечує основної умови правомірності договору – свободи волевиявлення сторін.

ПОНЯТТЯ «РАЦІОНАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ» В ТЕОРІЇ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

Федчишин Д.В.,

аспірант кафедри земельного та аграрного права
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

Термін "використання земель" в науці земельного права є комплексним поняттям. Він широко застосовується як в теорії земельного права, так і в земельному законодавстві України. Однак легального визначення цього поняття законодавство нашої країни не містить. Використання земель в теорії земельного права, як правило, розглядається через різноманітні види землекористування. Воно значною мірою здійснюється через реалізацію прав на землю власниками, землекористувачами, орендарями земельних ділянок. Так, наприклад, як передбачено ст. 90 Земельного кодексу України (далі – ЗК), власники земельних ділянок мають право:

- а) продавати або іншим шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, спадщину;
- б) самостійно господарювати на землі;
- в) власності на посіви і насадження сільськогосподарських та інших культур, на вироблену продукцію;
- г) використовувати у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі;
- г) на відшкодування збитків у випадках, передбачених законом;
- д) споруджувати жилі будинки, виробничі та інші будівлі і споруди.¹

Таким чином, суб'єкти земельних правовідносин вправі здійснювати види використання земель на власний розсуд у межах наявних у них прав та

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 3-4. – Ст. 27.

обов'язків, з урахуванням дотримання обмежень прав на землю, застосовних до даних земельних правовідносин.

Землі громадської забудови, будучи основою для формування сприятливого середовища проживання людей на території населених пунктів, виступають в якості природного об'єкта. Переважно в освоєння саме цих земель направляються вітчизняні та іноземні інвестиції. Як зазначає М.В. Шульга від екологічного стану і раціонального використання цих земель залежить здоров'я практично всього населення нашої країни. Все викладене зумовлює необхідність ретельного правового регулювання використання саме даних земель².

Відповідно до ст. 48 Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. територіальний розвиток житлової та громадської забудови в межах населених пунктів, а також спорудження об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури здійснюються з урахуванням вимог раціонального використання земель.³ Що ж таке «раціональне використання земель»? В чому воно полягає?

М.І. Краснов, при розгляді раціонального використання земель, зазначав, що «рациональное использование земли предполагает прежде всего обеспечение использования наименьшего количества земли с наибольшим эффектом в осуществлении целей, для достижения которых установлено землепользование»⁴. Він зазначав, що раціональне використання земель – це досягнення максимального ефекту при здійсненні цілей землекористування. При цьому автор розглядає раціональне використання земель перш за все як економічну категорію і зазначає, що поза економічних інтересів раціональне використання землі не має самостійного значення. Сутність усіх інших аспектів раціонального використання землі має місце в економіці.

² Шульга М.В. Актуальные проблемы земельных отношений в современных условиях. – Харьков: Фирма «Консум». 1998. – 224 с.- с.166

³ Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 39. – Ст. 349.

⁴ Краснов И.И. Актуальные проблемы обеспечения рационального использования земли в СССР. М., 1968. – с. 13.

Б.В. Ерофеев, розглядаючи питання раціонального використання земель міст, зазначав, що «проблема рационального использования земель городов по своему содержанию постоянно изменяется в зависимости от планировочно-архитектурных особенностей и новых требований, возникающих в связи с социальным прогрессом и научно-технической революцией»⁵. При цьому, автор звертав увагу на те, що «особая сложность при формулировании понятия рационального использования земель городов заключается в том, что в состав этих земель входят различные по своему правовому режиму виды земель. Однако, несмотря на сложный состав земель городов, они объединяются в качестве самостоятельной, но составной части одной из важнейших в едином государственном земельном фонде категорий – землях населенных пунктов. Все земли в пределах городской черты имеют одно основополагающее начало – разместить город и обеспечить его развитие и нормальное функционирование как единого организма. Эта генерализирующая идея конкретизируется в правовых режимах отдельных видов земель городов»⁶. Під раціональним використанням земель міст автор розумів ефективно використання всіх їх видів в цілому і кожного окремо у відповідності з основним цільовим призначенням та встановлення правильного кількісного і якісного співвідношення між цими видами.

Розглядаючи раціональне використання земель громадської забудови необхідно зазначити, що воно має на меті не лише реалізацію найвигідніших економічних інтересів, а й реалізацію цілого комплексу взаємопов'язаних завдань. Такі завдання спрямовані на розвиток населених пунктів, в тому числі створення сприятливого навколишнього середовища для проживання населення, охорону навколишнього середовища, збереження історико-культурного надбання, розвиток транспортної та інженерної інфраструктури.

⁵ Ерофеев Б.В. Рациональное использование земель городов // Советское государство и право. М., Наука, 1972. С. 55.

⁶ Там же. - С. 56.

Від раціонального використання земель громадської забудови залежить благополуччя сіл, селищ, міст.

ПИТАННЯ РОЗВИТКУ СУЧАСНОЇ НАУКИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

Шульга М.В.,
доктор юридичних наук, професор,
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

У складі сучасної правової науки України земельне право як елемент національної правової системи незаперечно визнається в якості окремої галузі науково-дослідницької діяльності, характеризується своєю метою, об'єктом предметом і напрямками дослідження у сфері земельних правовідносин.

Земельно-правова наука – це галузева юридична наука, об'єктом якої виступають земельні відносини, що формуються у процесі виникнення, здійснення, зміни та припинення прав на землю, раціонального використання, відтворення та охорони земель, захисту прав на землю. Предмет наукових досліджень у земельно-правовій сфері складають методологічні та науково-теоретичні засади взаємодії землі, людини та природи в період проведення довготривалої і масштабної земельної реформи.

Загально визнаними аспектами предмета сучасної земельно-правової науки виступають: вчення про право, розробка доктрини, концепції земельного права, вивчення системи ідей і поглядів щодо тих чи інших проблем даної галузі науки. З урахуванням об'єкта та предмета земельно-правового дослідження визначаються і основні напрямки наукового пошуку.

Важливу роль наука земельного права України відіграє в дослідженні проблем ефективності дії різних правових інститутів, а також окремо взятих правових норм. Вивчення наукою земельного права практики застосування тих

чи інших норм правоохоронними органами дає можливість зробити висновок про необхідність удосконалення правового механізму їх реалізації.

Сучасна земельно-правова наука досліджує проблеми ефективності чинного Земельного кодексу України як спеціалізованого головного джерела земельного права, яке має виступати основою подальшого розвитку земельного законодавства України. Саме він закріплює принципово нові засади до регламентації земельних відносин. Разом з тим слід зазначити, що прийняття цього кодексу в 2001 р. зумовило неоднозначні підходи до його практичного застосування, тлумачення окремих норм і приписів та прискорило виникнення нових дискусій із земельно-правових проблем.

В час розбудови правової держави, зміцнення демократизації, становлення громадянського суспільства, дотримання принципу верховенства права, пріоритету прав людини, гармонізації земельного законодавства до принципів законодавства Європейського Союзу такі питання потребують свого наукового обґрунтування та вирішення.

В сучасних умовах суттєво розширився діапазон актуальних земельно-правових досліджень, що значною мірою обумовлено радикальним реформуванням земельних відносин, яке передбачає проведення комплексу інституційно-функціональних, економічних, соціальних, правових, екологічних та інших заходів. Комплекс цих заходів спрямований на становлення нових за змістом і характером суспільних відносин, пов'язаних з використанням, відтворенням та охороною землі, розробку адекватної юридичної моделі регулювання земельних відносин на основі права власності Українського народу на землю.

Сьогодні спостерігається інтенсивний розвиток земельно-правової науки на якісно новій основі в умовах незалежної держави, який відзначається розширенням системи науки земельного права та її предмета за рахунок виникнення якісно нових правових інститутів, розширення кола суб'єктів земельних відносин у зв'язку з проведенням земельної реформи,

радикалізацією земельного законодавства за умов переходу до ринкової економіки. Стан та розвиток сучасної земельно-правової науки нерозривно пов'язаний з динамікою соціально-економічного життя в державі.

Теоретичне вирішення земельно-правових проблем вибудовується представниками земельно-правової науки з урахуванням вивчення та знання сучасної практики застосування земельного застосування і глибокого наукового аналізу, синтезу, використання гами методів теорії пізнання складних державно-правих проблем сучасного земельного права. Автори, як правило науково обґрунтовують та формулюють положення, висновки та пропозиції, що стали переконанням і надбанням їх професіоналізму та глибоко усвідомленого науково-практичного досвіду.

Сучасна концепція земельної реформи в Україні одним з головних завдань українського державотворення визначає радикальну зміну земельного ладу в державі. У зв'язку з цим на передній план виступає проблема наукового обґрунтування та прогнозування тих суспільних процесів, які сприятимуть чи заважатимуть реалізації земельної реформи. За таких обставин суттєво зростає роль земельно-правової науки як специфічної сфери дослідницької діяльності, яка спроможна передбачити можливі напрямки реформаторських процесів у сфері земельних відносин та їх наслідки.

Водночас слід зазначити, що сьогодні суттєвого удосконалення потребує методологія земельно-правової науки. Окремі представники цієї науки обмежуються лише поверховим підходом до характеристики конкретного явища чи процесу у сфері земельних відносин на шкоду глибокого та всебічного аналізу. При цьому іноді взагалі залишаються поза увагою закономірності та тенденції його подальшого розвитку.

Методологічний інструментарій ряду земельно-правових досліджень, все ще залишається дещо обмеженим. У зв'язку з цим іноді можна зустріти описові, недостатньо обґрунтовані, а то й відверто слабкі результати земельно-правових досліджень. Але з різних причин вони часто не знаходять пильної

уваги спеціалістів та належної наукової оцінки. Це іноді призводить до того, що сумнівні і недостатньо обґрунтовані твердження декларуються як елементи наукової новизни. В подальшому вони набувають поширення особливо у працях молодих дослідників, а іноді потрапляють до підручників та посібників із земельного права. Це негативно впливає на загальний позитивний рівень земельно-правових досліджень, та адекватно відбивається на стані вітчизняного земельного законодавства та державної земельної політики.

Серед найважливіших проблем, що досліджуються сучасною земельно-правовою наукою, є реформування відносин земельної власності, радикальна зміна цих відносин та гарантії права власності на землю. При цьому за основу приймаються конституційні засади права власності на землю українського народу, яке, на жаль, не знайшло свого адекватного закріплення в земельному законодавстві й подальшого розвитку в правовій системі України. Розширення предмета науки земельного права України та її системного змісту відбувається нині за рахунок формування нових правових інститутів, що всебічно досліджуються: інституту земельної реформи; інституту права приватної власності на землю; інституту оренди земель; інституту державного земельного кадастру; інституту ринкового обігу прав на земельні ділянки та ін. Проблеми становлення та розвитку нових земельно-правових інститутів, їх законодавчого забезпечення визначають пріоритетні напрями наукових теоретичних розробок щодо їх наукового обґрунтування.

Наука земельного права як система знань про правове регулювання земельних відносин, їх організацію, стан та тенденції розвитку на основі чинного земельного законодавства, результатів аналізу та практики застосування земельно-правових приписів має належним чином виконувати покладені на неї функції і завдання.

Важливою функцією земельно-правової науки в сучасних умовах повинно стати прогнозування розвитку земельного законодавства, розроблення

проектів окремих законів та інших нормативно-правових актів про землю, рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства.

Розробка концептуальних проблем земельно-правової науки України на найближчу перспективу повинна, як зазначає В.В. Носік, передбачати, що з урахуванням конституційної концепції регулювання земельних відносин в Україні зміна сутності і характеру відносин власності на землю потребує використання комплексного підходу до вибору і застосування правових форм, методів, норм і принципів регулювання відносин власності на землю та використання землі з метою забезпечення оптимального співвідношення суспільних і приватних інтересів; суспільне визнання і конституційне гарантування права приватної власності на землю не змінює публічного характеру відносин власності на землю; недосконалість сучасної земельно-правової системи зумовлює необхідність розробки нової юридичної моделі здійснення права власності на землю згідно з Конституцією України; регулювання сучасних земельних відносин має здійснюватися з урахуванням нинішніх процесів адаптації земельного законодавства до правової системи ЄС.

У процесі дослідження земельно-правових проблем повинні вивчатися зв'язки земельного права з іншими галузями права, зокрема, з природоресурсним, екологічним та аграрним, мають виявлятися перспективи їх розвитку і як галузі права, і як галузі законодавства. Цьому повинні сприяти щорічні тематичні конференції та круглі столи, проведення яких ініціюється представниками кафедр земельного, аграрного та екологічного права. В них мають брати участь представники київської, харківської, одеської та львівської земельно-правових шкіл. Такі форми співробітництва дозволять налагодити більш тісніший зв'язок, належну взаємодію та співпрацю між різними школами земельно-правових наук. Це дозволить забезпечувати координацію наукових пошуків.

Наука земельного права поряд з вивченням цієї галузі права, її правових інститутів повинна досліджувати фундаментальні поняття і категорії

земельного права, проводити порівняльний аналіз земельних законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регулюють земельні відносини в зарубіжних країнах. На підставі результатів такого аналізу наука має готувати наукові пропозиції щодо використання позитивного досвіду правового регулювання і правозастосовної практики.

Земельно-правова наука повинна виявляти потреби і об'єктивну необхідність розробки нових напрямків законотворчої роботи, визначати концептуальні засади подальшого розвитку і вдосконалення земельного законодавства.

Земельно-правова доктрина, яка сформувалась в Україні, достатньо глибоко та прогресивно має віддзеркалювати усі процеси, пов'язані з правовою регламентацією земельних відносин, що повинно втілюватися у відповідних наукових доробках представників земельно-правової науки.

Земельне право, будучи сукупністю концепцій наукових позицій, керівних принципів та ідей, а також підходів до вирішення проблем, що виникають у сфері правової регламентації земельних відносин, одночасно являє собою систему знань про однойменну галузь права, яка істотно впливає як на трансформацію навчальної програми учбового курсу «Земельне право України», так і на змістовне наповнення тем начального курсу.

Представники земельно-правової науки переосмислили радикальні зміни сучасної земельної політики держави та результати реформування земельних відносин. Це змусило певним чином переглянути теоретичну основу та внести відповідні корективи до навчальної дисципліни.

У процесі вивчення навчального курсу особлива увага приділяється засвоєнню нових категорій земельного права, змісту земельно-правових інститутів, тлумаченню норм земельного законодавства та правильному їх застосуванню при вирішенні конкретних завдань. Разом з тим було б доцільним активізувати процес формування науково-методологічної та методичної основи викладання земельного права на міжвузівському рівні.

ЗМІСТ

Передмова.....	3
----------------	---

Розділ I

Розвиток наук екологічного та природоресурсного права

<i>Анісімова Г.В.</i> Стан і перспективи розвитку науки екологічного права.....	5
<i>Балюк Г.І.</i> Еколого-правова наука – не периферія державної політики, а її передова.....	9
<i>Бобкова А.Г.</i> Щодо спеціального режиму екологічного підприємництва.....	15
<i>Воронін В.В.</i> Щодо виконання договору оренди водного об'єкту.....	20
<i>Духневич А.В.</i> Проблеми правового регулювання обороту генетично модифікованих організмів.....	23
<i>Євстігнєєв А.С.</i> Щодо підстав розмежування природоохоронних правовідносин та правовідносин забезпечення екологічної безпеки.....	26
<i>Заржицький О.С.</i> Поняття, юридичні ознаки та особливості екологічної політики України та їх впровадження в праві.....	30
<i>Кірін Р.С.</i> Кодифікаційна конструкція Федерального гірничого закону Німеччини.....	38
<i>Кобецька Н.Р.</i> Права на природні ресурси: види, особливості.....	44
<i>Ковальчук Т.Г.</i> Роль екологічного права в підвищенні рівня еколого-правової свідомості.....	52
<i>Кондратьєва К.А.</i> Екологічний ризик в сфері сільськогосподарського виробництва: юридичне поняття та ознаки.....	58
<i>Краснова М.В.</i> Об'єкти екологічного права: науково-методологічні аспекти.....	63
<i>Краснова Ю.А.</i> Деякі аспекти розвитку науково-правових підходів до визначення екологічної безпеки.....	74
<i>Кузнєцова С.В.</i> Розвиток законодавства щодо сплати екологічних та природоресурсних податків і зборів.....	86
<i>Лапечук П.І., Попович Т.Г.</i> Законодавче забезпечення збереження, використання, відновлення та охорони водних ресурсів України у розрізі загальнодержавних спеціалізованих цільових програм.....	93
<i>Макарова Т.І.</i> К вопросу о методологии науки экологического права.....	102
<i>Малишева Н.Р.</i> Розвиток науки екологічного права: пристосування до нових суспільно-правових реалій чи активна позиція.....	106
<i>Орендарець О.О.</i> До поняття науки екологічного права: коло її термінології.....	111
<i>Позняк Е.В.</i> Правові проблеми та перспективи вдосконалення інституту екологічного моніторингу в системі екологічного права України.....	115
<i>Прохоренко К.А.</i> Правова охорона клімату – нова галузь екологічного права.....	125
<i>Романко С.М.</i> Природноресурсове право України як наука і навчальна дисципліна.....	133
<i>Рудень О.</i> Екологічні договірні відносини в предметі екологічного права.....	136
<i>Рябець К.А.</i> Урядові заходи щодо реалізації положень Загальнодержавної цільової програми «Питна вода України» на 2011-2012 роки.....	146
<i>Рябець Т.А.</i> Локальні проблеми в адміністративно - правовому забезпеченні лісокористування.....	150
<i>Слепченко А.А.</i> Екологічна освіта: від філософії до права.....	153
<i>Сушик О.В.</i> Формування інституту ядерного страхування в Україні: правове регулювання.....	158
<i>Третьак Т.О.</i> Застосування вимоги використанувати найкращі з доступних технологій чи методів керування, як принципу екологічного права, за допомогою технологічних нормативів допустимих викидів.....	164

<i>Чекавська Я.О.</i> Наукові підходи до поняття систем екологічного менеджменту в правовій та іншій літературі.....	166
<i>Шомпол О.А.</i> Напрями вдосконалення законодавства України про екологічну безпеку в контексті міжнародно-правових зобов'язань.....	183
<i>Яремак З.С.</i> Предмет природоресурсного права.....	186

Розділ II

Розвиток науки аграрного права

<i>Багай Н.О.</i> Аграрно-правова наука: структурні зв'язки з іншими галузями наукового знання.....	190
<i>Ващишин М.Я.</i> Критерії самостійності аграрного права.....	193
<i>Древаль В.Ю.</i> Особливості факторів що впливають на формування джерел аграрного права	198
<i>Єрмоленко В.М.</i> Місце і роль конституційних норм в системі джерел аграрного права... ..	201
<i>Костур О.І.</i> Правове регулювання діяльності сільськогосподарських кооперативів в Україні та державах СНД.....	204
<i>Настечко К.О.</i> Особливості правового регулювання діяльності Державної інспекції сільського господарства України.....	211
<i>Статівка А.М.</i> Про роль і завдання аграрно-правової науки в сучасних умовах.....	216
<i>Уркевич В.Ю.</i> Про напрямки сучасних аграрно-правових досліджень.....	219
<i>Чабаненко М.М.</i> Принципи галузі аграрного права.....	223

Розділ III

Розвиток науки земельного права

<i>Барабаши Н.П.</i> Правові колізії в регулюванні відносин використання земельних ділянок для проведення розвідувальних робіт.....	228
<i>Бахуринська М.М.</i> Державна земельна політика: законодавче забезпечення та основні напрями удосконалення.....	236
<i>Бевз О.В.</i> Землі історичних ареалів населених місць в контексті поділу земель на категорії.....	240
<i>Заєць О.І.</i> Розвиток науково-правової думки про сучасну земельну реформу в Україні.....	247
<i>Ігнатенко І.І.</i> Правові аспекти реалізації зонування земель у межах населених пунктів.....	260
<i>Каракаш І.І.</i> Щодо складових предмету та визначення поняття сучасного земельного права України.....	263
<i>Коваленко Т.О.</i> Розвиток юридичної дефектології у доктрині земельного права України.....	270
<i>Ковальчук М.О.</i> Законодавче забезпечення правового режиму землі як об'єкту інвестиційної діяльності.....	276
<i>Костяшкін І.О.</i> До питання поняття соціальної функції права власності на землю в Україні.....	279
<i>Коцюба О.П., Коцюба Р.О.</i> Історичні аспекти землекористування як основи земельних відносин у реалізації земельних прав і свобод громадян.....	286
<i>Кулинич П.Ф.</i> Одно- і дворесурсні об'єкти правовідносин у земельному праві	

України.....	296
<i>Лебідь В.І.</i> До питання про оптимізацію цивільного та земельного законодавства України.....	301
<i>Ледехова Я.О.</i> Проблеми державного кадастрового обліку земель природних територій, що підлягають особливій охороні на прикладі РФ.....	311
<i>Лейба Л.В.</i> Правові проблеми поновлення договору оренди земельної ділянки.....	318
<i>Литвинець В.М.</i> Щодо способу захисту прав при відсутності істотної умови договору оренди землі.....	322
<i>Максименко М.М.</i> Планування територій як правовий засіб забезпечення сталості ландшафтів в Україні.....	326
<i>Мірошниченко А.М.</i> Аналіз змін у правовому регулюванні проведення земельних аукціонів (закон України № 5077-ві від 05.07.2012).....	340
<i>Мороз Г.В.</i> Проблеми правового регулювання ведення державного земельного кадастру.....	344
<i>Мунтян В.Л.</i> Деякі актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в Україні.....	348
<i>Настіна О.І.</i> Правові проблеми визначення об'єктів земельних відносин у сфері закріплення права державної власності на землю в Україні.....	369
<i>Носік В.В.</i> Методологічні основи земельного, аграрного, природоресурсного та екологічного права України.....	372
<i>Ріпенко А.І.</i> Віндикація земельних ділянок: чи можливо?.....	378
<i>Саймова Ш.Л.</i> Предпосылки введения, сущность и формы платы за землю.....	382
<i>Санніков Д.В.</i> До питання розвитку науки земельного права в умовах розбудови інформаційного суспільства.....	393
<i>Саркісова Т.Б.</i> Земельна деліктологія - новий науковий напрямок досліджень.....	396
<i>Федорович В.І.</i> Держава як учасник земельно-правових договорів.....	400
<i>Федчишин Д.В.</i> Поняття «раціональне використання земель» в теорії земельного права.....	404
<i>Шульга М.В.</i> Питання розвитку сучасної науки земельного права.....	407