

IV. ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 349.6

© 2011 р. Б.В. Даниленко

Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Харків

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ ЕКОЛОГО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Розглядаються перспективні напрямки розвитку еколого-правового регулювання питань землекористування. Зокрема, докладному аналізу піддаються природні екологічні системи, які ще не стали об'єктом правової охорони навколишнього середовища в екологічному законодавстві України.

Ключові слова: Екологія, землекористування, екологічна система, земельний фонд, навколишнє середовище.

Постановка проблеми. Розглядаються перспективні напрямки розвитку еколого-правового регулювання землекористування. Екологічні вимоги до використання земель потрапили до поля правового регулювання досить давно. Проте вони мали розрізнений характер і торкалися лише окремих аспектів використання земель. Початком системного правового регулювання екологічних проблем землекористування, мабуть, усе ж таки належить вважати час виникнення самостійної галузі права – екологічного права. Поява нової галузі права стала наслідком раптового збільшення уваги до екологічних проблем та бурхливого розвитку законодавства. Більшість дослідників вважає переломним моментом 1970-ті роки, або так зване екологічне десятиліття [1, с. 93]. Проте і сьогодні з повним правом можна сказати, що еколого-правове регулювання землекористування перебуває на етапі становлення. Саме тому, на нашу думку, виникає потреба окреслення перспективних напрямків його розвитку.

Ступінь наукової розробки проблеми. Окремі напрямки розвитку еколого-правового регулювання землекористування прямо чи в контексті розв'язання інших проблем розглядалися у працях українських та іноземних авторів – М.М. Брінчука, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченка, Н.Робінсона та інших. Проте розгляд основних перспективних напрямків розвитку еколого-правового регулювання землекористування в Україні поки що не був здійснений.

Мета статті – окреслення перспективних напрямків розвитку екологічної складової правового регулювання земельних відносин.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, логічно було б почати з такого напрямку, як екосистемний підхід, адже саме він відображає особливості предмета екологічного права. На жаль, природні екологічні системи як об'єкт правової охорони не має належного правового регу-

лювання в екологічному законодавстві. Так, ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» серед об'єктів правової охорони навколишнього природного середовища не виділяє такого об'єкта, як природні екологічні системи. Більш прогресивним виявився російський законодавець. Відповідно до ч. 2 ст. 4 Федерального Закону «Об охране окружающей среды», в першу чергу охорона надається природним екологічним системам, природним ландшафтам та природним комплексам, що не піддалися антропогенному впливу. Російський правознавець М.М. Брінчук наголошує на важливості екосистемного підходу в праві та його значенні в контексті досягнення сталого розвитку [2, с. 9-10]. Автор звертає увагу на те, що одним із принципів охорони навколишнього середовища в російському законодавстві є принцип пріоритету збереження екологічних систем (ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды»). На жаль, ст. 3 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» не містить такого принципу.

М.М. Брінчук вважає, що в російському законодавстві стосовно природних екосистем виражені дві важливі задачі: щодо охорони та збереженню тих, що не піддалися антропогенному впливу, та щодо відновлення порушених екосистем. За критерій ступеня відновлення він пропонує вважати гарантування стабільності навколишнього середовища [2, с. 12]. На нашу думку, якщо для Російської Федерації все ж таки більше значення має охорона природних екосистем, що не піддалися антропогенному впливу, оскільки в цій країні досі величезні території зайняті природними екосистемами [18, с. 7], то для України більше значення має відновлення порушених екосистем, адже внаслідок негативних тенденцій у землекористуванні в Україні тільки близько 5 млн. га знаходиться у відносно природному стані (болота, озера, річки, гори), решта ж

земель опинилася під впливом антропогенної діяльності (за даними Держкомзему України земельний фонд станом на 6 квітня 2009 року складає 60354,8 тис. га) [3, с. 190].

Одним зі шляхів зменшення антропогенно навантаження на земельні ресурси, а отже, одним із основних напрямків екологізації землекористування, є оптимізація співвідношення різних категорій земель у структурі земельного фонду країни. Велике значення має також оптимізація співвідношення різних видів угідь у структурі земель сільськогосподарського призначення. Аналіз літератури з цього питання [4, ст. 35] дає підстави зробити висновок про те, що механізм оптимізації може виглядати так: 1) затвердження нормативів оптимального співвідношення різних видів угідь у складі земель сільськогосподарського призначення та різних категорій земель; 2) установлення відповідності структури земельного фонду, що склалася, оптимізованим. Визначення площ земель, що повинні бути переведені до інших категорій (інших видів угідь) Визначення земель, які мають бути переведені до інших категорій (інших видів угідь); 3) Зміна цільового призначення (виду угідь) конкретних земельних ділянок.

Розглянемо детальніше перший етап. Нормативи співвідношення різних категорій земель та угідь (стосовно земель сільськогосподарського призначення) передбачені чинним законодавством. Відповідно до п. а) ч. 2 ст. 165 Земельного Кодексу, у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів установлюються нормативи оптимального співвідношення земельних угідь. Відповідно до ст. 33 Закону України «Про охорону земель» нормативи оптимального співвідношення земельних угідь встановлюються для запобігання надмірному антропогенному впливу на них, у тому числі надмірній розораності сільськогосподарських угідь. До нормативів оптимального співвідношення земельних угідь належать: оптимальне співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення, а також земель лісового та водного фондів; оптимальне співвідношення ріллі та багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ, а також земель під полезахисними лісосмугами в агроландшафтах. Проте, на жаль, ці та інші нормативи у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів поки що лише задекларовано законодавцем, вони існують лише у вигляді неофіційних наукових напрацювань [5, с. 51].

Нормування будучи важливим напрямком розвитку еколого-правового регулювання землекористування, визначається в літературі як діяльність із встановлення певних обов'язкових якісних та кількісних показників. У чинному законодавстві існує досить розвинута система нормативних документів, що містять земельно-правові норми. Проте з невідомих причин таких нормативів не має у сфері сільського господарства. У науковій літературі висловлюються пропозиції про встановлення мінімальних розмірів земельних ділянок сільськогосподарського призначення та мінімальних загальних розмірів сільськогосподарських землеволодінь (землекористувань), що необхідні як з економічних, так і з екологічних міркувань [6, с. 27]. Напевне, об'єктивних причин відсутності таких нормативів немає. Просто в їх основу мають бути покладені інші критерії, виходячи зі специфіки сільськогосподарського виробництва. Якщо в будівельних чи санітарних нормах цими критеріями слугують інженерні чи санітарні вимоги, то в аграрних нормах такими критеріями слугуватимуть, як іноді підкреслюється в літературі, особливості природних факторів певної географічної зони та спеціалізація сільськогосподарського виробництва [6, с. 28].

У юридичній літературі зверталася увага на те, що історія земельно-правового регулювання сільськогосподарського землекористування знає такі нормативи, які, на жаль, не сприймає з невідомих причин сучасне законодавство. Наприклад, під час реформ Столипіна в Російській Імперії були піддані нормуванню форма, склад і розташування ділянок, що виділялися при здійсненні землеустрою. Установлювалося, що форми ділянок мають, за можливістю, наближатися до квадрата чи прямокутника, довжина якого не перевищує ширини більш як у 5 разів. Передбачалося, що при проектуванні меж ділянок бажано було уникати кутів, менших від 45 [7, с. 139]. Такий цікавий історичний досвід потребує додаткового вивчення для визначення можливостей його застосування в сучасних реаліях.

В інших країнах подібні нормативи широко застосовуються. У США такі нормативи затверджуються в порядку сільськогосподарського зонування. Наприклад, за законодавством графства Санта-Круз (штат Каліфорнія), всі сільськогосподарські угіддя в межах юрисдикції графства класифікуються відповідно до можливостей оптимального землекористування. Землі, що віднесені до класу «1А», належать до основних сільськогосподарських угідь, що не повинні подрібнюватись. До класу «2D» віднесені невеликі земельні ділянки,

що не дуже зручні для сільськогосподарського землеробства і тому їх можна використовувати під забудову. Для того, щоб перевести ділянку до іншого класу, землекористувач повинен звернутися до корпорації фермерів [1, с. 403].

Прогресивним явищем в екологічному законодавстві України є запровадження оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС). Проте ця процедура поки що не має належного правового регулювання. Положення чинного законодавства, що стосуються ОВНС, мають фрагментарний характер. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» має окремий розділ, присвячений екологічній експертизі. Натомість ОВНС більшою чи меншою мірою присвячена лише ст. 51 «Екологічні вимоги до розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в дію та експлуатації підприємств, споруд та об'єктів». Про те, що ця стаття містить основні вимоги, які є в українському законодавстві, що стосуються ОВНС, на рівні закону, а не підзаконних актів, можна дізнатися, лише якщо ретельно проаналізувати зміст Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Таке невиразне закріплення в законі процедури ОВНС навряд чи сприяє застосуванню цього інституту на практиці. По суті правове регулювання ОВНС обмежується таким актом, як Державні будівельні норми А.2.2-1-2003 «Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд», затверджені Наказом Держбуду України від 15.12.2003 р. №214 та введені в дію з 01.04.2004 р. Варто відзначити, що цей нормативний акт відзначається високою юридичною технікою і комплексно регулює відносини щодо оцінки впливу. Проте, поперше, правові засади такої важливої групи суспільних відносин, які виникають при здійсненні процедури ОВНС, повинні регулюватися на рівні закону (як, наприклад, у США та інших розвинутих країнах), по-друге, такий вид нормативних актів, як державні будівельні норми, на жаль, як підкреслюється в юридичній літературі, є малодоступними для широкої громадськості [5, с. 53].

На нашу думку, завдяки універсальності, процедура ОВНС може претендувати на роль головного, системоутворюючого елемента еколого-правового регулювання землекористування, як це відбулося у США. ОВНС передбачає оцінку впливу запланованої діяльності на навколишнє середовище у найширшому розумінні (що передбачає вплив на стадії будівництва та експлуата-

ції певних об'єктів відповідно до проекту, довгостроковий прогноз реалізації проекту, вплив на навколишнє природне середовище в цілому та на всі відомі на сьогодні його компоненти), а також на навколишнє соціальне середовище та навколишнє техногенне середовище. Тому ця правова процедура може бути застосована в усіх без винятку випадках, щодо будь-яких проектів землеустрою.

Нагальною потребою сьогодення, що безпосередньо пов'язана із землекористуванням, є збереження біологічного різноманіття. Наукою доведено, що біологічне різноманіття є найважливішою умовою, яка забезпечує стійкість екосистем будь-якого рівня [8, с. 33]. Ігнорування цієї істини може призвести до непередбачуваних наслідків [9, с. 7]. Саме тому проблемі збереження біологічного різноманіття присвячена ціла низка міжнародних угод. Вважаємо, що основи правового регулювання збереження біорізноманіття, закладені в таких угодах, повинні бути деталізовані в законодавстві України.

Останнім часом відбувається певна зміна акцентів у правовому регулюванні збереження біологічного різноманіття. Якщо раніше правовий захист тих чи інших видів рослин чи тварин надавався лише шляхом регулювання безпосереднього впливу на них, то останнім часом можна прослідкувати тенденцію до використання ще одного підходу – захисту середовища його існування. На думку американського юриста-еколога Н. Робінсона, саме охорона середовища існування все частіше заміняє заходи щодо правового регулювання спортивного полювання та рибальства, які часто здійснюються без урахування стану природного середовища існування [1, с. 329].

Такий підхід уже широко використовується у міжнародному праві. Наприклад, у Конвенції про охорону біологічного різноманіття від 1992 року відзначається, що основна вимога щодо збереження біологічного різноманіття – збереження *in-situ* екосистем і природних місць мешкання, підтримка і відновлення життєздатних популяцій видів у їх природних умовах.

Окрім положень Конвенції про охорону біологічного різноманіття та інших міжнародних конвенцій, учасником яких є Україна, в чинному законодавстві можна знайти й інші положення, що стосуються захисту середовищ існування. Відповідно до ч. 1 ст. 17 Закону України «Про екологічну мережу України» включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екомережі здійснюється з урахуванням їх значення з точки зору екології, ботаніки, зоології та ландшафтознавства. У першу чергу до переліків включаються території та об'єкти, що мають за-

гальнодержавне значення з погляду ландшафтного та біорізноманіття. Відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про Червону книгу України», охорона об'єктів, занесених до Червоної книги України забезпечується, серед інших заходів, шляхом пріоритетного створення заповідників, інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також екологічної мережі на територіях, де перебувають (зростають) об'єкти Червоної книги України, та на шляхах міграції рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного світу. Відповідно до ч. 4 ст. 11 цього Закону перебування (зростання) на певній території рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України, є підставою для оголошення її об'єктом природно-заповідного фонду України загальнодержавного значення.

Якщо мова йде про середовище існування, то в першу чергу це стосується землі як природного об'єкта. Тому можна зробити висновок, що розвиток законодавства про збереження біологічного різноманіття матиме значний вплив на розвиток земельного права. Вимоги щодо необхідності збереження біологічного різноманіття повинні знайти відображення у правовому регулюванні планування територій, наданні особливого охоронного статусу певним територіям, встановленні обмежень у землекористуванні, покладенні певних обов'язків на власників земельних ділянок та землекористувачів.

Важливим аспектом земельного права, що має безпосередній вплив на еколого-правове регулювання землекористування є принцип поділу земель на категорії. У земельно-правовій літературі поділ земель на категорії за цільовим призначенням визнається одним із найважливіших положень земельного законодавства [10, с. 42; 11, с. 44]. На думку А.М. Мірошніченка поняття «цільове призначення земель» ключове у сучасному регулюванні земельних відносин в Україні [12, с. 41]. Незважаючи на це, в юридичній літературі неодноразово зверталася увага на суттєві недоліки системи поділу земель на категорії, та навіть висловлювалися думки про нежиттєздатність такої правової конструкції в сучасних умовах. [10, 11, 13].

А.М. Мірошніченко вважає, створити всеохоплюючий поділ земель на категорії, що охопив би будь-які можливі види цільового призначення, дуже важко і недоцільно. Він переконаний, що принцип встановлення цільового призначення земель несумісний з умовами ринкової економіки, із повноваженнями власника розпо-

ряджатися власною земельною ділянкою [10, с. 46]. Натомість він пропонує такий підхід до визначення правового режиму земель: 1) у законодавстві повинні фіксуватися основні обмеження і приписи щодо використання найбільш важливих і типових земель, що мають групуватися в категорії земель. Варто відмовитися від установаження безпосередньо в законі цільового призначення всіх земель; 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 землепорядній документації щодо цієї конкретної ділянки [10, с. 47]. На нашу думку, застосування такої правової конструкції дозволить більш гнучко й ефективно регулювати земельні відносини. Схоже, саме такий підхід і було сприйнято законодавцем. Відповідно до Закону України від 5 листопада 2009 року № 1702-6, ст. 20 Земельного Кодексу України доповнено частиною п'ятою, відповідно до якої види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) визначаються її власником або користувачем самостійно в межах вимог, встановлених законом до використання земель цієї категорії, з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою.

Поділ усіх земель відповідно до їх цільового призначення є продуктом радянської правової системи, що виник історично. В інших країнах застосовуються інші підходи. Наприклад, у США ніколи не застосовували суцільний поділ усіх земель країни на вичерпний перелік категорій. Традиційним для США інструментом стало зонування. Проте за час свого існування воно зазнало істотних змін в першу чергу, з екологічних причин. При здійсненні зонування відмовилися від жорсткого планування та встановлення правового режиму на всій території адміністративної одиниці на користь більш гнучкого підходу, що полягає у тому, що правовий режим встановлюється стосовно кожної конкретної земельної ділянки. Це досягається за допомогою спеціальної юридичної техніки, в основі якої – договірна форма відносин між землекористувачем і державними органами, що здійснюють правореалізацію [1, с. 144-145].

Зміни, внесені до ст. 20 Земельного кодексу, на наше переконання, свідчать про поступовий відхід від поділу всіх земель на категорії за цільовим призначенням. Тому різноманітні підходи до правового регулювання землекористу-

вання, які застосовуються в інших країнах, виникнення яких зумовлене саме екологічними потребами, можуть бути адаптовані до сучасних українських реалій.

Висновки. Розглянено основні напрямки розвитку еколого-правового регулювання землекористування. Деякі з них належать до звичних для земельного права України інститутів, інші ж ще не набули розвитку або й зовсім невідомі чинному земельному законодавству. Звичайно ж, стаття не претендує на висвітлення всіх можливих напрямків, увагу приділено лише тим, які, на думку автора, мають найбільше значення. Внаслідок того, що еколого-правове регулювання земельних відносин перебуває на етапі становлення, всі розглянені напрямки його розвитку потребують подальшого глибокого дослідження.

Список літератури

1. Робинсон Н. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США: Пер. с англ. / М.: Прогресс, 1990. – 528 с.
2. Бринчук М.М. Экосистемный подход в праве // Экологическое право. 2008. – №1. – С. 6-14.
3. Динаміка змін земельного фонду України з 1994 по 2009 роки // [Електронний ресурс] http://dkzr.gov.ua/terra/control/uk/publish/article;jsessionid=25F577CFDC1F79373BB6A5CA76E48E6E?art_id=96407
4. Добряк Д.С., Бабміндра Д.І. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах. – К.: Урожай, 2006. – 336 с.
5. Мірошніченко А.М. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин // Земельне право України. – 2006. – № 1. – С. 42-54.
6. Мірошніченко А.М., Юрченко А.Д. Загрози парцеляції земельного фонду в аграрній сфері // Земельне право України. – 2006. – № 8. – С. 27-29.
7. Мірошніченко А.М. Розвиток нормування як засобу правового регулювання земельних відносин // Вісник Київського національного університету ім. Т.Г. Шевченка. Юридичні науки. – 2003. Вип. 51. – С. 136-142.
8. Плотников В.В. На перекрестках екології. – М.: Мысль. – 1985. – 208 с.
9. Созінов О.О., Бурда Р.І., Тараріко Ю.О., Придатко В.І., Штепа Ю.М. Агросфера як провідний фактор сталого розвитку України // Вісник аграрної науки. – 2004. – №10. – С. 5-13.
10. А.М. Мірошніченко Проблемні правові питання поділу земель на категорії // Бюлетень міністерства юстиції України. - № 12(50). – 2005. – С. 42-51.
11. П.Ф. Кулинич Мораторій на відчуження сільськогосподарських земель: правові та соціально-економічні проблеми // Земельне право України. – 2007. – №2. – С. 32-46.
12. Мірошніченко А.М. Порушення порядку зміни цільового призначення земельних ділянок як підстава для прокурорського реагування // Земельне право України. - 2006 - №5. - С. 40-46.
13. В. Андрейцев Суверенній Україні – нову „Земельну Конституцію” (Концептуальні підходи до підготовки проекту Кодексу законів України про землю) // Право України. – 1999. – № 8. – С. 58-65.

Стаття надійшла до редколегії 5 вересня 2011 року.

Рекомендована до опублікування у “Віснику” відповідальним секретарем Р.О. Гаврилюк.

B.V. Danylenko

Promising areas of environmental and legal regulation of land use

Summary

Promising areas of ecological and legal regulation of land use are considered in the article. In particular, natural ecological systems that have not yet been the object of legal protection of the environment in the environmental legislation of Ukraine are analyzed in detail.

B.V. Danylenko

Перспективные направления эколого-правового регулирования землепользования

Аннотация

Рассматриваются перспективные направления эколого-правового регулирования вопросов землепользования. В частности, детальному анализу подвергаются природные экологические системы, которые еще не стали объектом правовой охраны окружающей среды в экологическом законодательстве Украины.