

го правопорушення, слід установлювати й застосовувати тільки як додаткові стягнення. Видається доцільним (за аналогією з відповідальністю фізичних осіб) передбачити в Кодексі про адміністративні правопорушення накладення на юридичну особу за одне адміністративне правопорушення основного або основного та додаткового адміністративного стягнення.

На наш погляд, особливість притягнення до адміністративної відповідальності учасників адміністративного договору полягає в тому, що види адміністративних стягнень, які будуть використовуватися до порушників умов, або повинні мати універсальний характер, або їх перелік, установлений законами, повинен містити заходи державного реагування, що застосовуються не тільки до фізичних, а й до юридичних осіб.

Важливе значення для визначення системи адміністративних стягнень матиме врахування міжнародних правових положень.

Для створення правової основи застосування державного примусу у зв'язку з невиконанням зобов'язань учасниками адміністративних договорів видається необхідним прийняти Закон України «Про адміністративні договори», включити до Кодексу України про адміністративні правопорушення розділ «Відповідальність юридичних осіб», у якому передбачити главу «Відповідальність учасників адміністративних договорів», а також доповнити перелік видів адміністративних стягнень з урахуванням специфічних санкцій реагування держави на правопорушення, що вчиняються юридичними особами, у тому числі за порушення умов адміністративних договорів.

М. В. Шульга, доктор юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, член-кореспондент АПрН України

Правові проблеми екологічної безпеки при здійсненні земельної реформи

Практика реформування земельних відносин в аграрному секторі висуває на порядок денний ряд проблем екологічного характеру, які потребують вирішення. Це стосується насамперед забезпечення екологічної безпеки в зазначеній сфері, оскільки мова йде про використання земель сільськогосподарського призначення, тобто тих земель, які особливо вразливі через антропогенну діяльність людини.

Закон України від 25 червня 1991 року «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 50) визначає екологічну безпеку як такий стан довкілля, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. Вона гарантується громадянам України здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів.

В останній час суспільні відносини в галузі екологічної безпеки привертають до себе увагу відомих науковців,

© Шульга М. В., 2002

юристів-екологів і виступають самостійним предметом дослідження.

Екологічна безпека як юридична категорія, на думку В. І. Андрейцева, — це складова частина національної безпеки, тобто такий стан розвитку суспільних правовідносин і відповідних їм правових зв'язків, за якого системою правових норм, інших державно-правових і соціальних засобів гарантується захищеність права громадян на безпечне для їх життя та здоров'я навколишнє природне середовище, забезпечується регулювання екологічно небезпечної діяльності та запобігання погіршенню стану довкілля й настанню інших наслідків, небезпечних для життя і здоров'я особи, суспільства та держави¹.

Наведене повне і всебічно обґрунтоване визначення екологічної безпеки може бути взяте за основу і при аналізі проблем, що виникають у сфері використання та охорони земель у сучасному аграрному секторі.

Самостійне місце серед заходів щодо забезпечення екологічної безпеки ст. 52 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлює конкретні вимоги, що стосуються охорони навколишнього природного середовища при застосуванні засобів захисту рослин, мінеральних добрив тощо. Зокрема, на підприємства, установи, організації та громадян покладено обов'язок додержувати правил транспортування, зберігання і застосування засобів захисту рослин, стимуляторів їх росту, мінеральних добрив та інших препаратів з тим, щоб не допустити забруднення ними або їх складовими навколишнього природного середовища і продуктів харчування.

Правове забезпечення екологічної безпеки в зазначеній сфері обумовлене раціональним використанням та належною охороною земель сільськогосподарського призначення. Саме від стану цих земель багато в чому залежить і стан довкілля.

Здійснення відповідних правових заходів щодо забезпечення раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення одночасно пов'язане і з правовим забезпеченням екологічної безпеки в аграрному секторі.

¹ Див.: Андрейцев В. Право екологічної безпеки: проблеми формування об'єктного складу // Право України. — 2001. — № 10. — С. 12.

В умовах, коли пріоритет вимог екологічної безпеки законодавчо закріплений як один з важливих і самостійних принципів земельного законодавства, забезпечення здійснення комплексних заходів щодо охорони земель сільськогосподарського призначення набуває актуальності і практичної значущості.

Певні кроки в цьому напрямку зроблені новим Земельним кодексом України (далі — ЗК України), який набув чинності з 1 січня 2002 року, що містить спеціальний розділ, де зосереджені правові приписи щодо забезпечення охорони земель як від стихійних природних явищ, так і від антропогенної діяльності людини.

Зокрема, основним земельним законом охороною земель вважається система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель сільськогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Завданням охорони земель згідно зі ст. 163 ЗК України є забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних та набутих якостей земель.

Правове забезпечення екологічної безпеки в аграрному секторі в процесі використання земель сільськогосподарського призначення здійснюється перш за все шляхом правової охорони цих земель. При цьому слід зазначити, що чинний Земельний кодекс України розрізняє охорону земель і охорону ґрунтів та містить з цього приводу окремі статті, які регламентують відповідні відносини. Зокрема, ст. 167 ЗК України присвячена охороні земель, а також ґрунтів від забруднення небезпечними речовинами, а в ст. 168 йдеться про охорону ґрунтів земельних ділянок. Оскільки в зазначених статтях мова йде про різні об'єкти охорони, то треба звернути увагу на те, що землями (земельними ресурсами) вважають верхній шар земної поверхні в межах зони аерації. Зона аерації являє собою верхню товщу земної кори між її поверхнею і дзеркалом ґрун-

тових вод. Такий висновок можна зробити на основі аналізу Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства¹.

Щодо ґрунтів земельних ділянок, то згідно з ГОСТом 27593-88 вони визначаються як самостійне природно-історичне органомінеральне природне тіло, що виникло на поверхні землі в результаті довготривалого впливу біотичних, абіотичних і антропогенних факторів, яке складається із твердих мінеральних та органічних частин, води і повітря, характеризується специфічними генетико-морфологічними ознаками, має властивості, котрі створюють для росту і розвитку рослин відповідні умови.

Ґрунти — невід'ємна частина земель сільськогосподарського призначення, які використовуються як основний засіб виробництва в сільському господарстві.

Охорона земель та ґрунтів здійснюється насамперед від забруднення їх небезпечними речовинами.

Забрудненням земельних ресурсів, відповідно до чинного законодавства, визначається виявлене привнесення чи виникнення в зоні аерації одного і більше інгредієнтів (або їх комбінацій), що можуть погіршити продуктивність і якість біоти.

Серед видів забруднення ґрунтів ГОСТ 17.4.2.03-86 «Охорона природи». «Ґрунти» називає забруднення промисловими, сільськогосподарськими та комунальними відходами, транспортом, нафтою і нафтопродуктами, засобами хімізації сільського і лісового господарства.

Як бачимо, згідно з названним ГОСТом, забруднення як самостійне правопорушення — досить широкий та багатогранний термін, який охоплює не тільки власне забруднення, а й практично засмічення земельних ресурсів промисловими, побутовими та іншими відходами.

Між тим щодо зазначеного правопорушення мова повинна йти про забруднення хімічними та іншими небезпечними

¹ Див.: Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затверджена Наказом Міністерства екології і природних ресурсів України від 27.10.1997 р. // Офіційний вісник України. — 1998. — № 18. — С.110.

речовинами, а також різновидами цього правопорушення треба вважати радіоактивне і бактеріальне забруднення тощо. Таке забруднення земельних ресурсів є можливим як з боку носіїв земельних прав (землевласників чи землекористувачів), так і з боку інших суб'єктів. При цьому воно може бути результатом порушення норм екологічної безпеки або наслідком господарської та іншої діяльності.

Стаття 167 ЗК України встановлює, що господарська та інша діяльність, яка зумовлює забруднення земель і ґрунтів понад встановлені гранично допустимі концентрації небезпечних речовин, забороняється. Із змісту статті випливає, що суб'єктами, які можуть здійснювати небезпечну діяльність у процесі використання земель, є як юридичні, так і фізичні особи.

Закріплення на законодавчому рівні такої заборони щодо екологічно небезпечної діяльності має за мету здійснити належну охорону земель від забруднення небезпечними речовинами, тобто забезпечити екологічну безпеку в процесі використання земель. У той же час такий підхід до забезпечення екологічної безпеки обумовлює необхідність уточнення певних положень чинного законодавства та вирішення деяких інших питань. По-перше, заборона діяльності, яка зумовлює забруднення земель і ґрунтів, повинна бути підкріплена заходами примусового впливу щодо тих суб'єктів, які порушують вказану заборону. Це можуть бути як носії земельних прав (власники земельних ділянок і землекористувачі), так і сторонні (фізичні чи юридичні) особи. Йдеться, зокрема, про те, що порушення заборони повинне тягнути за собою для винних суб'єктів настання якихось негативних правових наслідків.

На жаль, у ст. 211 ЗК України серед порушень земельного законодавства порушення заборони на здійснення вказаної вище діяльності прямо не передбачене. У пункті «в» даної статті йдеться про забруднення земель лише хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, а також засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, але не згадується про порушення заборони на здійснення певної діяльності.

По-друге, треба акцентувати увагу на тому, що ч. 1 ст. 167 ЗК України забороняє діяльність, яка спричиняє забруднення земель і ґрунтів. У даному випадку йдеться про таку діяльність,

що вже спричинила забруднення земель і ґрунтів, в результаті здійснення якої завдана шкода державі.

Землі або ґрунти вважаються забрудненими, якщо в їх складі виявлені кількісні або якісні зміни, які сталися в результаті господарської діяльності та інших антропогенних навантажень. Як відомо, ліквідація наслідків забруднення земель чи ґрунтів — довготривалий і складний процес. У ряді випадків забруднення може призвести до серйозних негативних і небажаних екологічних наслідків.

У зв'язку з цим було б доцільним заборонити на законодавчому рівні не тільки діяльність, яка зумовлює забруднення земель і ґрунтів, але й ту, яка може призвести до такого забруднення. Тобто йдеться про заборону такої діяльності, яка потенційно спроможна зумовити забруднення земель чи ґрунтів небезпечними речовинами. Це дозволило б посилити охорону земель і ґрунтів та запобігти безпосередньому забрудненню земель небезпечними речовинами.

Заборону екологічно небезпечної діяльності щодо земель і ґрунтів закон пов'язує з гранично допустимими концентраціями небезпечних речовин. Це обумовлює необхідність якнайшвидшого затвердження уповноваженими органами нормативів гранично допустимих концентрацій небезпечних речовин та переліку цих речовин.

Факт забруднення земель чи ґрунтів встановлюється представником спеціально уповноваженого державного органу, оформляється протоколом про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища та актом.

Забруднені небезпечними речовинами земельні ділянки повинні використовуватися з дотриманням встановлених обмежень, вимог щодо їх небезпечного впливу на здоров'я людини та довкілля. Згідно з ч. 4 ст. 167 ЗК України якість ґрунту, тобто характеристика складу і властивостей ґрунту, що визначають його родючість, а вірніше рівень забруднення ґрунтів враховується при наданні земельних ділянок у користування, вилученні з господарського обігу та зміні характеру і режиму використання.

Забезпечення екологічної безпеки в процесі використання земель сільськогосподарського призначення покладається також на землевласників і землекористувачів.

Земельний кодекс серед обов'язків власників земельних ділянок і землекористувачів, в тому числі і орендарів, передбачає їх обов'язок підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі. Підвищення родючості ґрунтів фактично виступає елементом забезпечення екологічної безпеки, оскільки їх стан, якість являють собою характеристику складу і властивостей ґрунтів, що визначають їх родючість. Але практична реалізація цього обов'язку названими суб'єктами певною мірою утруднена.

По-перше, значна частина земель сільськогосподарського призначення, які в процесі здійснення земельної реформи були отримані у приватну власність громадянами, передані ними головним чином на умовах оренди сільськогосподарським товаровиробникам. При цьому до одержання громадянами державних актів на право приватної власності на землю об'єктом оренди виступають земельні частки (паї). При укладенні договорів оренди земельних часток (паїв) підвищення родючості ґрунтів та збереження інших корисних властивостей землі не вважається суттєвою умовою цих договорів. Самі ж громадяни — приватні власники земельних часток (паїв) та земельних ділянок фактично не мають реальної можливості з різних причин здійснити необхідний комплекс заходів, які б дозволили підвищити родючість ґрунтів. Крім того, треба враховувати також і те, що відповідні ґрунтозахисні, рекультиваційні та меліоративні роботи, які мають на меті підвищення родючості ґрунтів, будуть ефективними лише в разі виконання їх на значних масивах земель, а не на окремих земельних ділянках, які займають відносно невелику площу.

По-друге, громадяни — власники земель сільськогосподарського призначення не повною мірою, а то і зовсім не володіють необхідним обсягом знань для самостійної розробки та здійснення заходів, пов'язаних з оптимізацією і підвищенням родючості ґрунтів та захистом від процесів, які погіршують їх стан. Щодо орендарів земель сільськогосподарського призначення, то, як свідчить практика, вони фактично не зацікавлені в підвищенні родючості ґрунтів. Орендовану землю сільськогосподарського призначення як об'єкт договору оренди вони здебільшого розглядають як основне джерело і

надійний засіб одержання максимального і термінового прибутку. Тим паче, що значна частина договорів оренди земельних ділянок і земельних часток (паїв) укладена на короткий строк. Така оренда не стимулює орендарів вносити значні капіталовкладення для підвищення родючості ґрунтів.

По-третє, відсутність у сучасних умовах системного, науково обґрунтованого і комплексного підходу до розв'язання актуальної проблеми охорони і підвищення родючості ґрунтів у свою чергу, спонукає і споживацьке відношення суб'єктів земельних прав до відповідних земельних ділянок. Нехтування вимог екологічної безпеки в аграрному секторі через певний час може викликати непередбачувані наслідки екологічних ускладнень у біосфері.

Підвищення родючості ґрунтів як елемент забезпечення екологічної безпеки можна розглядати у двох аспектах.

Перший — охоронний. Земельний кодекс України вважає ґрунти земельних ділянок об'єктом особливої охорони. Відповідні правові приписи щодо охорони ґрунтів як найважливішої частини екосистеми і основи функціонування всього живого на планеті зосереджені в розділі 4 «Охорона земель». Зокрема, ст. 168 ЗК України «Охорона ґрунтів» саме і присвячена їх охороні. Але зміст даної норми зводиться до того, що власникам земельних ділянок та землекористувачам заборонено здійснювати зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального на те дозволу органів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель. Лише за наявності такого дозволу зазначені суб'єкти при здійсненні діяльності, пов'язаної з порушенням поверхневого шару ґрунту, зобов'язані здійснювати зняття, складування, зберігання та нанесення його на ділянку, з якої він був знятий (рекультивация), або на іншу земельну ділянку для підвищення її продуктивності та інших якостей.

На жаль, у цій нормі не передбачена необхідність підвищення родючості ґрунтів та попередження негативного впливу на них як самостійного об'єкту охорони. Між тим ґрунти, будучи самостійною частиною екосистеми, потребують особливої уваги.

Однією із важливих форм охорони земель і відтворення родючості ґрунтів є стандартизація та нормування в цій га-

лузі. Відповідно до ч. 2 ст. 165 ЗК України передбачено встановлення спеціальних нормативів: а) оптимального співвідношення земельних угідь; б) якісного стану ґрунтів; в) гранично допустимого забруднення ґрунтів; г) показники деградації земель та ґрунтів.

Встановлення таких нормативів має на меті забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян.

Другий аспект підвищення родючості ґрунтів пов'язаний з використанням земель сільськогосподарського призначення.

Відомо, що використання цих земель є складним і трудомістким видом господарської діяльності, оскільки на результати цієї діяльності нерідко суттєво впливають стихійні природні явища (погодні умови, клімат тощо). З огляду на це сільськогосподарське використання земель в сучасних умовах повинно здійснюватися на підставі науково обґрунтованої системи землеробства, яка являє собою комплекс взаємопов'язаних агротехнічних, меліоративних і організаційних заходів, спрямованих на забезпечення використання земель, відтворення і підвищення родючості ґрунтів.

Система землеробства як сукупність взаємопов'язаних принципів методів і прийомів, що застосовуються при реалізації права сільськогосподарського землекористування, визначає основні напрямки раціонального використання цих земель конкретним суб'єктом. До її складу входять: організація територій і сівозмін, система обробки ґрунту, система добрив, заходи щодо боротьби з бур'янами, хворобами і шкідниками сільськогосподарських культур, захисту ґрунту від водної та вітрової ерозії, гідротехнічна, хімічна та лісозахисна меліорація земель тощо.

Заходи, які становлять зміст системи землеробства, з рештою мають на меті забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення.

В юридичній літературі раціональним прийнято вважати таке використання землі, яке зумовлює досягнення суб'єктом максимального ефекту в здійсненні цілей її використання при дотриманні встановлених правил експлуатації земель та екологічних вимог.

Для суб'єкта земельних відносин, який використовує землю, раціональне користування нею означає бережливе став-

лення до неї і максимальне збереження її якісних властивостей. Обов'язок раціонально використовувати землю включає і обов'язок дотримуватися таких правил користування, які забезпечують збереження земель.

Реалізація обов'язку власником чи користувачем земельної ділянки сільськогосподарського призначення щодо її раціонального використання пов'язана із здійсненням заходів, що складають зміст системи землеробства. Такі заходи можуть бути реалізовані самостійно, або ж вони можуть виступати предметом договірної обслуговування сільськогосподарського землекористування.

В юридичній літературі обґрунтовано зазначається, що розвиток договірної форми може бути одним із напрямків удосконалення правового регулювання раціонального використання і охорони земель у сільському господарстві¹.

Реалізація в Україні висловленої в літературі пропозиції щодо формування інтегрованого договору про складання і освоєння системи землеробства, який укладається між сільськогосподарським підприємством і обслуговуючими це підприємство науковими і виробничо-технічними установами і підприємствами, має достатні підстави.

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 року з метою проведення єдиної науково-технічної політики у сфері охорони та раціонального використання земель сільськогосподарського призначення створений Державний технологічний центр охорони родючості ґрунтів Міністерства аграрної політики². Серед основних напрямів діяльності цього центру визначено:

– розробка пропозицій та здійснення єдиної науково-технічної політики у сфері охорони родючості ґрунтів, раціонального використання та екологічної безпеки земель сільськогосподарського призначення;

– науково-методичне та організаційне забезпечення проведення державного моніторингу ґрунтів і агрохімічної пас-

¹ Див.: *Иконицкая И. А., Краснов Н. И., Павлова Э. И., Самончик О. А., Фомина Л. П.* Договори в сфере земельных отношений в сельском хозяйстве // Государство и право. – 2000. – № 7. – С.37.

² Див.: Офіційний вісник України. – 2000. – № 32. – Ст. 1359.

портизації земель сільськогосподарського призначення, заходів щодо збереження, відтворення охорони родючості ґрунтів, а також визначення якості та безпечності рослинницької продукції;

– участь у розробленні та здійсненні контролю за виконанням державних, міждержавних, регіональних цільових програм з моніторингу, збереження, відтворення та родючості ґрунтів, агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення, застосування агрохімікатів і забезпечення якості сільськогосподарської продукції та сировини;

– розроблення та впровадження науково обґрунтованих рекомендацій щодо забезпечення родючості ґрунтів і застосування агрохімікатів у сільському господарстві;

– підготовка науково обґрунтованих розрахунків потреби в агрохімікатах та ін.

Як бачимо, спектр діяльності центру достатньо широкий, а основні напрямки охоплюють різні за своїм характером сфери.

Наявність такого центру охорони родючості ґрунтів є запорукою того, що створюється реальна можливість розробки науково обґрунтованих систем землеробства для конкретних суб'єктів сільськогосподарського використання земель, в яких визначатимуться головні напрямки їх раціонального використання. До речі, аксіомою сучасного землеробства виступає необхідність забезпечення кожного сільськогосподарського товаровиробника індивідуальною науково обґрунтованою системою землеробства. Як відомо, у свій час науковцями-спеціалістами була розроблена і запропонована для впровадження ґрунтозахисна контурно-меліоративна система землеробства, яка передбачає диференційоване використання земель України. Але в сучасних умовах за невідомих причин робота по впровадженню такої системи припинена. Це не сприяє здійсненню комплексного підходу до розв'язання проблеми охорони ґрунтів і наводить на думку про законодавче закріплення обов'язку кожного підприємства мати свою індивідуальну науково обґрунтовану систему землеробства.

Крім того, відомо, що в сільському господарстві України раніше була широко розвинута діяльність, пов'язана з обслуговуванням сільськогосподарського землекористування на

договірній основі. Це обслуговування спиралося на розгалужену державну інфраструктуру спеціалізованих підприємств. Чинне законодавство передбачає необхідність відновлення і подальшого розвитку такої інфраструктури.

І нарешті, юридична форма обслуговування, якою є система договорів, це завершальна ланка ланцюга, який дозволив би забезпечити не лише стабільний і високопродуктивний розвиток сільськогосподарського виробництва, але й екологічну безпеку в зазначеній сфері.

Трибуна молодого вченого

А. М. Онупрієнко, молодший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування

До питання про соціальну природу місцевих органів влади

Нині питанням організації місцевого самоврядування в Україні приділяється досить багато уваги, що пояснюється тією роллю, яку воно відіграє в життєдіяльності суспільства та держави. Так, за даними вчених, більше 85% усіх соціальних потреб люди задовольняють у системі відповідного муніципального утворення. Забезпечення представницьких інтересів населення у вирішенні питань місцевого значення — головна функція місцевого самоврядування. Тільки члени громади можуть найбільш повно сформулювати свої потреби, уточнити, що саме і як слід розуміти, задовольнити їх, установити, які фінансові ресурси для цього потрібно залучити.

У сучасних умовах у системі управління суспільством в Україні своєрідно поєднуються елементи державного адміністрування і самоврядування (децентралізації), саморегулювання. Разом з тим у процесі вдосконалення функцій управління