

### ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЛЕСОВ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ

Егорова Т. П.

В данной статье исследованы структура и полномочия органов государственного управления в области охраны лесов в Украине, проанализирована эффективность их функционирования и имеющиеся проблемы в сфере управления лесным хозяйством страны.

Ключевые слова: государственное управление, охрана леса, лесное хозяйство.

### STATE ADMINISTRATION BODIES IN THE FIELD OF PROTECTION OF FORESTS ON THE LEGISLATION OF UKRAINE

Egorova T. P.

In this article the structure and powers of state administration bodies in the field of protection of forests in Ukraine have been investigated, efficiency of their functioning and the existing problems in the sphere of the state forestry management have been analyzed.

Key words: state administration, protection of forests, forestry.

*Надійшла до редакції 28. 11. 2012 р.*

УДК 349.415 (477)

**Н. І. Кулик,**  
*здобувачка при кафедрі  
земельного та аграрного права  
Національний університет  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»,  
м. Харків*

## ПРИНЦИПИ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Статтю присвячено комплексному дослідженню принципів правової охорони земель при здійсненні господарської діяльності.

*Ключові слова:* принцип, екологічна безпека, господарська діяльність.

Кожний правовий інститут є певною взаємопов'язаною системою правових норм із загальними для них принципами, що регулюють однорідні суспільні відносини і становлять собою самостійну відокремлену групу всередині галузі права. Принципи окремих правових інститутів – це самостійна наукова категорія,

що виступає конкретизуючим елементом системи загальних принципів права. Зазвичай термін «принцип» тлумачать як основоположні засади, ключові ідеї, що визначають і виражають сутність права в цілому, його галузі, підгалузі, складних і простих правових інститутів і підінститутів. Вони відбивають законо-

мірності суспільного розвитку, потреби соціуму і юридично закріплюють об'єктивні закономірності суспільного життя.

Принципи пронизують усі юридичні норми, служать підґрунтям усєї правової системи держави. Чітке й суворе виконання правових вимог одночасно є і безпосередньою реалізацією закладених у праві принципів. Назвемо найбільш характерні й суттєві їх риси: (а) вони об'єктивно зумовлені сутністю суспільних відносин; (б) неможливо визначити їх сутність стосовно тієї чи іншої правової системи, не враховуючи соціально-економічних умов, структури і змісту діяльності державної влади, засад побудови й функціонування всієї політичної системи соціуму; (в) вони забезпечують узагальнене закріплення підвалин суспільного устрою, однакове формулювання правових норм та їх вплив на суспільні відносини як шляхом правового регулювання, так і іншими видами правового впливу; (г) з огляду на суспільний розвиток система принципів може змінюватись, вона повинна бути мобільною.

Принципи земельного права розглядалися в роботах таких учених, як Г. О. Волков, А. С. Євстігнєєв, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, В. І. Семчик, [Див.: 2 – 4; 6 – 8] та ін. Однак комплексного аналізу принципів правової

охорони земель у процесі господарської діяльності фактично не існує.

Мета цієї публікації – поглиблене вивчення принципів правової охорони земель при здійсненні господарської діяльності.

Поглиблене вивчення чинного законодавства (перш за все земельного) дозволяє стверджувати, що правова охорона земель у процесі господарської діяльності ґрунтується на відповідних принципах. Розглянемо їх.

*Принцип забезпечення охорони земель як основного національного багатства Українського народу.* Він впливає зі змісту ст. 14 Конституції України: земля перебуває під особливою охороною держави. На переконання В. І. Семчика, цей принцип передбачає низку організаційно-правових заходів, спрямованих на забезпечення конституційних прав громадян і юридичних осіб на землю, на забезпечення всіма державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями і громадянами вимог земельного законодавства з питань ефективного використання й охорони земель [8, с. 40], у тому числі й суб'єктами господарювання при здійсненні ними господарської діяльності.

*Пріоритет вимог екологічної безпеки при використанні землі суб'єктами господарюван-*

ня. Він знаходить свій прояв у неухильному дотриманні останніми умов раціонального використання й охорони земель, реалізації заходів, спрямованих на збереження й охорону ґрунтів, поліпшення природного середовища у процесі господарської діяльності. Земельні ресурси, як правило, зазнають хімічного й механічного забруднення ґрунтового покриву отрутохімікатами і мінеральними добривами, яке спостерігається в сільськогосподарському виробництві. Досить поширеними можна назвати й випадки забруднення земель токсичними відходами внаслідок їх неконтрольованого зберігання. Забруднювачами можуть виступати й атмосферне повітря, і водні ресурси через осідання забруднюючих речовин або при кругообігу води. Водночас землі, які зазнали такого забруднення, негативно впливають на інші природні ресурси – повітря, води, об'єкти рослинного світу, які зростають на забруднених ділянках. Через споживання продуктів рослинництва відбувається накопичення шкідливих речовин в організмах людей і тварин.

Законодавче підґрунтя відносин у царині забезпечення екологічної безпеки становить сукупність неоднорідних за формою і змістом нормативно-правових документів, серед яких міжнародні правові акти, Консти-

туція України, закони, кодекси, підзаконні акти, що стосуються національної, економічної, екологічної, техногенної та інших сфер життєдіяльності індивіда. Вимоги до забезпечення екологічної безпеки ґрунтуються на конституційних положеннях, що містяться у статтях 13, 14, 50 і 66 Основного Закону країни. Згідно з ним виключно законом повинні регламентуватися загальні засади регулювання екологічної безпеки. На жаль, такого закону й досі не прийнято, хоча його проекти неодноразово подавалися на розгляд Верховної Ради України.

Відповідно до конституційних вимог було опрацьовано низку законодавчих приписів. Так, досліджуваний принцип закріплено у ст. 3 Закону України від 25 червня 1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища» – пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської діяльності [1; 1991. – № 41. – Ст. 546], а також у ст. 3 Закону України «Про охорону земель» [1; 2003. – № 39. – Ст. 349]. У ст. 5 Земельного кодексу України серед принципів, на яких ґрунтується земельне законодавство, визнано пріоритет вимог саме екологічної безпеки [1; 2002. – № 3-4. – Ст. 27].

В Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. за № 57-XIV, названо важливі завдання держави: (1) захист і збереження земельних ресурсів від забруднення, виснаження й нераціонального використання; (2) встановлення рівнів забрудненості ґрунтів викидами промисловості й агрохімікатами; (3) розробка ґрунтово-екологічної типології земель, нормативів кризового стану й параметрів екологічної стійкості ландшафтів і районування території України за їх показниками; (4) опрацювання моделей ґрунтозахисного й меліоративного землекористування в конкретних природно-кліматичних умовах; (5) проведення відповідних проектно-пошукових робіт з урахуванням форм землекористування; (6) створення системи спостережень за станом земельних ресурсів і прогнозування соціально-екологічних наслідків його зміни [1; 1998. – № 38. – Ст. 248].

Доцільно підкреслити, що за сучасних умов господарська діяльність повинна бути еколого-економічною. Отже, охорона довкілля тісно пов'язана з подальшим розвитком виробничих сил, що зумовлює екологізацію госпо-

дарської діяльності, а також її структурних елементів на всіх стадіях, починаючи від проектування й закінчуючи експлуатацією промислових об'єктів. Екологізація господарської діяльності вимагає врахування законів природи, існуючих взаємозв'язків у навколишньому природному середовищі при прийнятті будь-якого рішення щодо використання довкілля та природних ресурсів. Будь-які плани, проекти, зокрема, діяльність підприємств, їх проектних і науково-дослідних інститутів, мають бути екологічно обґрунтованими.

При правовому вноормуванні всіх земельних відносин насамперед належить забезпечити вимоги екологічної безпеки. Варто підтримати точку зору А. С. Євстигнєєва, що за неможливості забезпечити зазначені вимоги відповідного положення земельного законодавства це положення не підлягає застосуванню [3, с. 64]. Доречно підтримати також його позицію, «що в межах будь-яких дозвільних процедур у сфері земельних відносин потрібно нормативно визначити неможливість прийняття рішення про надання такого дозволу у випадку, якщо його було надано на здійснення діяльності, яка може порушувати екологічну безпеку; якщо при здійсненні певного виду землекористування неможливо забезпечити вимоги екологічної

безпеки, такий вид землекористування не може бути нормативно дозволений [3, с. 64]».

При здійсненні господарської діяльності відповідним суб'єктам необхідно дотримуватися *принципу відшкодування збитків, заподіяних земельним ресурсам унаслідок порушення законодавства України про охорону земель*.

Не менш важливим є такий принцип, як *нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси* (статті 3 Законів України «Про охорону земель» і «Про охорону навколишнього природного середовища»). За останнім вказані суб'єкти мають здійснювати відповідну господарську діяльність у межах нормативів гранично допустимого забруднення ґрунтів. До системи екологічних нормативів у царині взаємозв'язку підприємства з довкіллям входять: а) нормативи екологічної безпеки, б) гранично допустимі викиди і скиди в навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин і в) рівні шкідливого впливу фізичних і біологічних чинників. Крім того, зауважимо, що підприємство використовує природні ресурси на підставі лімітів, що визначають обсяги природних ресурсів, тобто встановлюють обмеження у їх вилученні і споживанні з метою раціонального їх

застосування. На підставі затверджених лімітів суб'єкти господарської діяльності одержують дозволи на спеціальне використання відповідних природних ресурсів, які засвідчують їх право на це. Цей процес регламентується постановою уряду України від 10 серпня 1992 р. «Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення» [5].

Відповідно до ст. 165 Земельного кодексу України нормування здійснюється шляхом прийняття відповідних нормативів. Згідно зі ст. 28 Закону України «Про охорону земель» нормування в галузі охорони земель відбувається шляхом визначення вимог щодо якості земель, родючості ґрунтів, допустимого антропогенного навантаження й господарського освоєння земель. Саме за допомогою нормативів у галузі охорони довкілля можна досягти обмеження негативного впливу на нього.

Слід урахувати й точку зору А. М. Мірошніченка, який, аналізуючи зазначені погляди, доходить висновку щодо широкого розуміння нормування як засобу правового регулювання, тобто діяльності з установаження обов'язкових якісних і кількісних показників, які можуть позначатися як нормативи, стандарти,

певні норми – технічні, техніко-юридичні, а також правила, вимоги, регламенти [7, с. 43].

У науковій правовій літературі регламентація нормування у сфері охорони навколишнього природного середовища розглядається за 3-ма напрямками, які встановлюють нормативи: (а) якості довкілля, (б) допустимого впливу на нього і (в) допустимого вилучення природних ресурсів [10, с. 3]. Самі ж нормативні документи щодо охорони земель поділяються на такі групи: (а) нормативи і правила екологічної безпеки, (б) екологічні норми й (в) ресурсогосподарські нормативи і правила [9, с. 54].

На думку А. М. Третяка, «комплекс стандартів та екологічних норм повинен забезпечувати нормативну основу досягнення балансу між рівнями шкідливого впливу на земельні ресурси та спроможністю до відновлюваності ґрунту. При цьому сталість ґрунту необхідно розглядати як комплекс властивостей, що забезпечує його фізичну, хімічну та біологічну буферність, а також здатність до трансформації (процесів розкладу та синтезу), оновлення складу, саморегуляції і детоксикації. Сталість ґрунту зберігається за умови, що антропогенне навантаження не перевищує деякий пороговий рівень» [9, с. 51].

Стандартизації й нормуванню повинні підлягати якісні й кількісні показники стану земель (ґрунтів), методи й засоби визначення й оцінки ефективного й екологічно безпечного використання земельних ресурсів, а також допустимі рівні впливу на них антропогенних джерел. Вони мають бути зорієнтовані на вирішення завдань збереження сталості ґрунту, ґрунтового покриву й земельних ресурсів за кількісними та якісними показниками, на мінімізацію негативного впливу на ґрунти.

Важливим є також *принцип поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності у сфері охорони якісного стану земель* шляхом: (а) надання певних податкових пільг суб'єктам господарської діяльності при дотриманні ними вимог законодавства щодо охорони земель, (б) надання кредитів, позичок на пільгових умовах для вжиття низки заходів у сфері охорони земель, а також (в) застосування санкцій до осіб, які порушують землеохоронне законодавство у процесі їх господарської діяльності.

Суб'єкти господарювання мають чітко дотримуватись і *принципу публічності у вирішенні питань щодо охорони земель, використанні коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону цих земель*.

До досліджуваних принципів можна віднести й таку тезу: охороняючи землю, господарюючий суб'єкт охороняє й інші природні ресурси.

Земля є основним елементом довкілля, на неї теж поширюється *основний принцип охорони навколишнього природного середовища – безоплатність загального і платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності* (п. «и» ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Таким чином, на сьогодні в чинному земельному законодавстві України сформувалася система принципів, на яких ґрунтуються заходи правової охорони земель при здійсненні господарської діяльності.

Що ж до перспективи подальших наукових розвідок у вказаному напрямку, то продовження реформування земельних відносин зумовлюватиме й більш поглиблене дослідження принципів правової охорони земель при здійсненні господарської діяльності.

**Список літератури:** 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Волков Г. А. Принципы земельного права России: моногр. / Г. А. Волков. – М.: ОАО "Изд. дом "Городец", 2005. – 336 с. 3. Євстігнєєв А. Пріоритетність вимог екологічної безпеки як принцип земельного законодавства України / А. Євстігнєєв // Юрид. Україна. – 2011. – № 2. – С. 62 – 67. 4. Євстігнєєв А. Юридичні ознаки вимог екологічної безпеки, що забезпечуються в процесі приватизації земель в Україні / А. Євстігнєєв // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка: Юрид. науки. – 2008. – Вип. 79. – С. 32 – 36. 5. ЗП України. – 1992. – № 9. – Ст. 217. 6. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: моногр. / П. Ф. Кулинич. – К.: Логос, 2011. – 688 с. 7. Мірошніченко А. М. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин / А. М. Мірошніченко // Земельне право. – 2006. – № 1. – С. 42 – 55. 8. Семчик В. І. Земельне право України: підруч. [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К.: Вид. дім «Ін Юре», 2008. – 600 с. 9. Третяк А. М. Проблеми та практика нормування в галузі земельних відносин і землекористування / А. М. Третяк // Земельне право. – 2006. – № 4. – С. 47-54. 10. Ширококов А. С. Правовое регулирование нормирования в сфере охраны окружающей природной среды: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: 12.00.06 / А. С. Ширококов. – М., 2007. – 23 с.

### ПРИНЦИПЫ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Кулик Н. И.

Статья посвящена комплексному исследованию принципов правовой охраны земель при осуществлении хозяйственной деятельности.

*Ключевые слова:* принцип, экологическая безопасность, хозяйственная деятельность.

### PRINCIPLES OF LAND PROTECTION DURING THE ECONOMIC ACTIVITY

Kulik N. I.

The article focuses on the complex analysis of main principles of land protection during the economic activity.

*Key words:* principle, economic activity, ecosafety.

*Надійшла до редакції 16.10.2012 р.*