

УДК 349.412.4: 349.6

Б. Даниленко, аспірант кафедри екологічного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Загальні засади еколого-правового регулювання використання земель

Використання земель у сучасних умовах потребує докладної правової регламентації нормами екологічного права. Екологічні вимоги до використання земель мають знайти адекватне висвітлення у законодавстві. На жаль, поки що цій проблемі не приділяється належної уваги ні в земельно-правовій літературі, ні у практиці регулювання земельних відносин.

Окремі аспекти цієї проблеми розглядалися в роботах українських та зарубіжних вчених — О. О. Забелишенського, В. В. Круглова, А. М. Мірошниченка та ін. Проте досі відсутні теоретичні дослідження, які б дали змогу визначити загальні підходи до висвітлення екологічних вимог до використання земель у законодавстві, їх ієрархію та класифікацію. Вирішення цих завдань і є метою даного дослідження.

На нашу думку, розгляд екологічних вимог слід розпочати із загальної вимоги до всіх суб'єктів безвідносно виду діяльності щодо землі як екологічного об'єкта. Тобто така загальна вимога стосується як землекористувачів (осіб, що використовують земельну ділянку на певному юридичному титулі), так і всіх інших осіб — як тих, що здійснюють діяльність, безпосередньо пов'язану із використанням землі (перш за все це стосується сільського та лісового господарства), так і тих, що здійснюють будь-яку іншу діяльність, адже, по-перше, будь-яка людська діяльність так чи інакше пов'язана із землею як територією здійснення такої діяльності, по-друге, будь-яка діяльність так чи інакше впливає на землю як природний об'єкт внаслідок дії загального закону кругообігу речовин у природі.

Перш за все така вимога повинна адресуватися суб'єктам економічної діяльності, яка може мати значний вплив на землю як елемент довкілля. І в цьому контексті варто згадати погляди О. О. Забелишенського та В. В. Круглова, які вважали, що природоохоронне законодавство повинно розвиватися в першу чергу в напрямі, що забезпечує найбільший зв'язок економіки та екології¹. На думку вчених, у новому

¹ Забелышенский А. А. О правовом обеспечении взаимосвязи экономики и экологии / А. А. Забелышенский, В. В. Круглов // Свердлов. юрид. ин-т. Межвуз. сб. науч. тр. Вып. 58. – 1977. – С. 97.

законодавстві більшої уваги повинно бути надано правому забезпеченню екологічної обґрунтованості усіх елементів господарської діяльності: прогнозування та планування виробничих сил, їх розміщення, проектування будівництва та технології, господарської діяльності промислових та інших виробничих підприємств. Заслуговує на окрему увагу правове регулювання діяльності промислового підприємства стосовно охорони навколишнього природного середовища як основної ланки економіки. Для цього автори пропонують розробити Положення про природоохоронну діяльність промислового підприємства.

Еколого-правові вимоги до юридичних осіб визначені в Господарському кодексі України від 16 січня 2003 р. До набрання чинності ГК України ці відносини регулювалися Законом України «Про підприємства в Україні» від 27 березня 1991 р. У його ст. 11 визначалися засади фінансування природоохоронних заходів, обов'язок дотримання екологічних норм і вимог, наводилися суворі санкції за їх порушення — аж до можливості припинення діяльності підприємства. Це спонукало власників і посадових осіб підприємства до ознайомлення з такими вимогами. Положення цього Закону відтворюють і розширюють норми Закону СРСР «Про підприємства в СРСР» від 4 червня 1990 р. Таких положень чинний ГК, на жаль, не містить.

Як вбачається, найбільш вдало екологічні вимоги до суб'єкта господарювання були втілені в Законі СРСР «Про державне підприємство (об'єднання)» від 30 червня 1987 р., які визначені у його ст. 20 «Природокористування і охорона навколишнього середовища». Якщо порівняти приписи цієї статті з чинними нормами глави 15 ГК, стає очевидно, що для цих двох законів існують різні пріоритети: якщо в Законі першочергове значення мають екологічні проблеми, то в Кодексі — майнові. Закон України «Про господарські товариства» взагалі не містить жодних екологічних вимог! А це вже є регресом в екологічному законодавстві.

Наступним у системі екологічних вимог до використання земель можна назвати загальний обов'язок всіх землекористувачів не завдавати шкоди довкіллю. Відповідно до п. «б» ч. 1 ст. 91 Земельного кодексу власники земельних ділянок зобов'язані додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля. Такий саме обов'язок передбачено п. «б» ч. 1 ст. 96 стосовно землекористувачів. Проте ці положення Земельного кодексу не набули подальшого розвитку в законодавстві. На нашу думку, за допомогою використання цієї правової конструкції можна було б, наприклад, регулювати діяльність промислових підпри-

емств та інших об'єктів як найбільших забруднювачів довкілля. Оскільки будь-яке промислове підприємство перш за все можна розглядати як землекористувача (незалежно від юридичного титулу, на підставі якого використовується земельна ділянка), виникає можливість еколого-правового регулювання його діяльності, використовуючи цей статус. Наприклад, набуття земельної ділянки може бути обумовлено зобов'язанням підприємства взяти на себе певні екологічні обов'язки. У разі невиконання таких обов'язків підприємство може втратити право на земельну ділянку. Варто відзначити, що п. «г» ч. 1 ст. 141 Земельного кодексу передбачена така підстава припинення права користування земельною ділянкою, як використання земельної ділянки способами, які суперечать екологічним вимогам. Використання такого підходу можливе тому, що земля відіграє ключову роль серед інших елементів навколишнього середовища. В юридичній літературі неодноразово зверталася увага на цю обставину¹.

О. О. Забелишенський цілком слушно зазначає, що з урахуванням єдності та диференціації правового режиму земель законодавство закріплює загальні екологічні вимоги, що висуваються до всіх землекористувачів, та особливі вимоги, що стосуються окремих категорій земель. Ці вимоги відображені у правах та обов'язках, що встановлюються для окремих видів землекористування². Отже, загальний обов'язок усіх землекористувачів не завдавати шкоди довкіллю конкретизується в екологічних вимогах до землекористувачів, які здійснюють ті або інші види землекористування.

Спираючись на викладене вище, спробуємо дати класифікацію екологічних вимог до використання земель.

За ступенем конкретизації можна виділити: 1) загальні екологічні вимоги, що стосуються усіх землекористувачів; 2) особливі — стосовно окремих видів землекористування. На нашу думку, особливі вимоги щодо окремих видів землекористування слід розглядати не за юридичними, а за фактичними критеріями. За юридичний критерій служитиме закріпленій у законодавстві поділ земель на категорії за основним цільовим призначенням. Проте останні зміни до законодавства свідчать про поступову відмову від такого підходу. Статтю 20 Земельного кодексу доповнено ч. 5, відповідно до якої види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель (крім земель сільсько-

¹ Забелишенский А. А. Экологические вопросы советского земельного права. Текст лекций / А. А. Забелишенский. – Свердловск, 1985. – С. 52–53.

² Там само. – С. 45.

господарського 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. Таким чином, жорсткий поділ всього земельного фонду на вичерпний перелік категорій поступається більш гнучкому підходу. Проте виникає інше питання: які види землекористування слід виділити за таким критерієм? На нашу думку, відповідь на це питання можна дати, виходячи зі значення для навколишнього середовища тих чи інших видів землекористування. На думку О. О. Забелишенського, екологічний стан навколишнього середовища залежить від усіх видів землекористування, особливо від тих, в яких безпосередньо виявляється природно-біологічний зв'язок економічної експлуатації земель та інших елементів природи (наприклад, сільськогосподарське землекористування, використання земель лісового, водного фонду, гірничі розробки)¹. На нашу думку, найбільш важливими видами землекористування в контексті екологічних вимог, окрім сільськогосподарського, варто назвати лісгосподарське, водогосподарське, природно-заповідне та рекреаційне. Усі названі види землекористування так чи інакше мають природоохоронну спрямованість. Усі вони здійснюються на землях, що за чинним законодавством входять до складу екомережі, що може бути відправною точкою еколого-правового регулювання здійснення цих видів використання земель.

За способом закріплення в законі екологічні вимоги до використання земель можна поділити на: 1) закріплені в нормативно-правових актах, які санкціонують ті чи інші правила; 2) закріплені у законодавстві загальні вимоги науково обґрунтованого використання земель лише на підставі відповідних проектів². Зрозуміло, що якщо другий спосіб має загальний характер і стосується всіх видів землекористування, то застосування першого вимагає диференціації правового регулювання шляхом прийняття нормативних актів, що санкціонуватимуть ті чи інші правила щодо різних видів землекористування. Яскравим прикладом може служити «Обов'язковий для всіх землекористувачів мінімум заходів по боротьбі з ерозією ґрунтів і по відновленню родючості та продуктивному використанню еродованих земель УРСР», затверджений ще постановою Ради Міністрів Української РСР від 12 вересня 1960 р. Цей акт досі є чинним. Звісно, має бути при-

¹ Забелишенский А. А. Экологические вопросы советского земельного права. Текст лекций / А. А. Забелишенский. – Свердловск, 1985. – С. 45-47.

² Мірошніченко А. М. Земельне право України : навч. посіб. / А. М. Мірошніченко. – К. : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2007. – С. 274.

йнято новий подібний акт, що враховуватиме вимоги сучасної науки. Широка популяризація і контроль за додержанням такого акта могли б стати основою для подальшого правового регулювання у цій сфері. Проте цей правовий акт стосується лише земель сільськогосподарського призначення. Щодо інших видів використання земель також повинні бути прийняті відповідні нормативні акти.

За об'єктами правового регулювання розрізняють: 1) екологозбалансоване використання земель; 2) екологозбалансоване використання інших природних ресурсів. Як вже було сказано, використання землі має провідне значення для природокористування в цілому. Це зумовлено тим, що земля традиційно є вираженням простору, тобто земля розглядається перш за все як територія. Тому регулювання використання земельної власності є ключовим для використання всіх інших природних ресурсів не лише за українським правом. Прецеденти судів США свідчать про те, що в цій країні саме власність на земельну ділянку визначає права суб'єктів при здійсненні такої діяльності, як добування вугілля чи будівництво¹. У праві Німеччини традиційною є проблема співвідношення земельного та гірничого права². Крім того, у літературі висловлена думка, що найбільший прорахунок у забезпеченні збереження природи полягає у тому, що використання одних ресурсів не враховує вплив на інші³. Визначення екологічних вимог до землекористувачів щодо використання інших природних ресурсів може бути одним із шляхів вирішення цієї проблеми.

За розташуванням стосовно особливо охоронюваних земель виділяють: 1) загальні екологічні вимоги, що стосуються всіх землекористувачів незалежно від розташування земельної ділянки; 2) екологічні вимоги, які стосуються власників (користувачів) земельних ділянок природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; 3) екологічні вимоги, які стосуються власників (користувачів) земель, що входять до складу екомережі. Зрозуміло, що землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення також входять до складу екологічної мережі. Проте, на нашу думку, нормативні акти про екологічну мережу — окремий напрям екологічного законодавства, який визначає особливий правовий режим стосовно

¹ Roger W. Findley, Daniel A. Farber *Environmental Law in a nutshell*. – West Publishing Company, 1990. – P. 312–321.

² Чантурия Л. Л. Право собственности на землю и право недропользования: конфликт интересов в немецком праве / Л. Л. Чантурия // Государство и право. – 2006. – №3. – С. 71–74.

³ Воплощение в праве ленинских идей в рациональном использовании природных богатств и их охране // Свердл. юрид. ин-т. Сб. учёных тр. Вып. 11. – 1969. – С. 177.

земель, що входять до складу екомережі. Тому екологічні вимоги стосовно всіх таких земель варто виділити в окрему групу; 4) вимоги, що стосуються власників (користувачів) земельних ділянок, які межують із землями, що входять до складу екомережі. Прикладом може служити положення ст. 8 Конвенції про охорону біологічного різноманіття. Відповідно до цієї статті кожна Договірна Сторона встановлює систему охоронних територій (п. «а») та заохочує екологічно обґрунтований і сталий розвиток у зонах, що межують із охоронними територіями, з метою сприяння збереженню цих територій (п. «е»). На нашу думку, для ефективного формування екологічної мережі необхідно встановити додаткові обмеження землекористування на територіях, що межують із територіями екомережі. Подібна практика поширена в США. У цій країні збереження федеральних земель часто передбачає встановлення заборони певних видів діяльності на приватних землях. Наприклад, збереження водопостачання для публічних земель може бути під загрозою, якщо на приватних землях водокористування здійснюється без урахування потреб інших землевласників. Інші публічні землі не можна ефективно використовувати за їх призначенням без чистого повітря та доброї видимості¹.

За наявності природних об'єктів, що мають істотне екологічне значення, вимоги розподіляють на: 1) ті, що стосуються усіх землекористувачів; 2) ті, що стосуються власників (користувачів) земельних ділянок, які (земельні ділянки) мають тісний екологічний зв'язок з певними природними об'єктами. Унаслідок цього використання таких земельних ділянок може вплинути на екологічний баланс певної території. Прикладом можуть служити зміни до Земельного кодексу, внесені відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за правопорушення у сфері довкілля». Відповідно до п. «а» ч. 1 ст. 96 Земельного кодексу землекористувачі тепер зобов'язані забезпечувати використання землі за цільовим призначенням та за свій рахунок приводити її у попередній стан у разі незаконної зміни її рельєфу, за винятком випадків незаконної зміни рельєфу не власником такої земельної ділянки. Низка статей Земельного кодексу передбачає також правові засоби боротьби зі штучним створенням земельних ділянок (п. «е» ч. 3 та п. «г-1» ч. 4 ст. 83, п. «и» ч. 4, п. «д» ч. 5 ст. 84, ч. 3 ст. 93). З пояснювальної записки до законопроекту видно, що такі зміни були зумовлені необхідністю за-

¹ Roger W. Findley, Daniel A. Farber *Environmental Law in a nutshell*. – West Publishing Company, 1990. – P. 334.

хисту водних об'єктів від екологічно небезпечної діяльності власників (користувачів) земельних ділянок¹. Така діяльність, як штучне створення земельної ділянки або зміна її рельєфу, становить значну небезпеку для водних об'єктів або може порушити екологічний баланс. Зрозуміло, що такі вимоги можуть висуватися лише до власників (користувачів) земельних ділянок, що межують із річками чи іншими водними об'єктами.

Викладене дає підстави зробити такі висновки. На сучасному етапі розвитку земельних відносин на першому місці повинні бути екологічні, а не економічні інтереси. Найбільш загальною вимогою до використання земель має бути вимога, звернена до всіх суб'єктів безвідносно виду діяльності щодо землі як екологічного об'єкта. Загальним обов'язком усіх землекористувачів є обов'язок не завдавати шкоди довкіллю. Він потребує деталізації в земельному законодавстві. Усі інші вимоги мають підпорядкований характер стосовно названих вище. Класифікація екологічних вимог може здійснюватися за різними критеріями. Така класифікація матиме практичне значення при конструюванні прав та обов'язків конкретних користувачів конкретних земельних ділянок. На нашу думку, предметом подальших досліджень у цьому напрямі перш за все повинно стати визначення правових засад екологічних вимог стосовно різних видів землекористувань.

Даниленко Б. Общие положения эколого-правового регулирования использования земель

В статье рассматривается проблема эколого-правового регулирования землепользования. Осуществлен анализ экологических требований к собственникам земельных участков и землепользователям. Предлагается классификация таких требований.

Ключевые слова: землепользователи, земельный участок, экологические требования, эколого-правовое регулирование землепользования.

Danylenko B. Environmental regulation of land use

The article is devoted to the environmental regulation of land use. It was carried out the analysis of the ecological requirements to the land owners. The classification of these requirements is offered.

Keywords: land owners, lot, ecological requirements, environmental regulation of land use.

¹ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=33794