

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ПОПЕРЕДЖЕННІ ЗАБРУДНЕННЯ АБО ПСУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена проблемі ефективності запровадження механізмів державного управління у попередженні забруднення або псування земель при здійсненні господарської діяльності. В ній розглянуто порядок визначення розмірів шкоди, а саме: у відповідності додержання вимог природоохоронного законодавства України тощо. На підставі аналізу нормативних актів і чинного законодавства робиться ґрунтовний висновок

Статья посвящена проблеме эфетивного использования механизмов государственного управления в предупреждении загрязнения или повреждения земли во время осуществления хозяйственной деятельности. В ней рассмотрено порядок определения размеров вреда, а именно: у соответствии с требованиями природоохрнительного законодательства Украины и т.д. На основании анализа нормативных актоа и действующего завонодательства долаються обоснованные выводы.

The paper is dedicated to the problems of ecological security, as an integral part of national safety of Ukraine. The paper offers the classification of crimes against ecological security; the concept to each of file groups of such crimes was given; types of such crimes were defined and the identity between them was shown.

The legislation enrrently in force in sphere of responsibility for such crimes, forseed by articles 236-244, 251-253 of Criminal code of Ukraine was analysed; afteev what it was suggested to call them: "Crimes against ecological security"

Постановка проблеми. Провести комплексне дослідження рівня впливу механізмів державного управління у попередженні забруднення або псування земель при здійсненні господарської діяльності.

Ступінь розробки даної проблеми. Дослідженням правопорушень, передбачених статтями 236-244, 251-253, 255-270, 274, 275, 305-327 КК та проблем пов'язаних з ними в тій чи іншій площині займались М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, Ф.Г. Бурчак, П.С. Дагель, М.Й. Коржанський, І.П. Лановенко, О.П. Литвин, Р.І. Мінав, Е.Ф. Побегайло, Л.Ф. Соколов, С.А. Тарарухін, В.П.Тихий, А.Ш. Якупов та ін.

Невирішені раніше питання проблеми. За останні десять років відсутні комплексні ґрунтовні дослідження щодо кількісного та якісного зростання правопорушень проти екологічної та громадської безпеки, життя й здоров'я населення.

Мета статті. Визначити стан запровадження механізмів державного управління у попередженні забруднення або псування земель при здійсненні господарської діяльності. Надати загальну характеристику стану

запровадження механізмів державного управління у попередженні забруднення або псування земель при здійсненні господарської діяльності тощо.

Основний матеріал. Приступаючи до розгляду питання по суті слід підкреслити те, що у загальній структурі правопорушень екологічні правопорушення посідають одне з останніх місць. Обумовлюється це тим, що до початку двохтисячного року, у вітчизняному законодавстві були відсутні юридичні норми щодо охорони довкілля. Лише після прийняття 5 квітня 2001 року нового Кримінального кодексу України, до переліку об'єктів кримінально-правової охорони увійшло довкілля. У відповідному розділі, що передбачив юридичну відповідальність за протиправні дії “проти довкілля”, знайшли своє місце кримінально-правові норми, якими встановлювалася юридична відповідальність за посягання на екологічну безпеку, якісний стан окремих елементів довкілля, зокрема, надр, землі, атмосферного повітря, водних об'єктів, тваринного та рослинного світу тощо.

Серед правопорушень проти довкілля особливе місце займають правопорушення, предметом яких є земля, як елемент довкілля. Відповідно до статті 14 Конституції України, земля віднесена до основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави. Основний закон, зважаючи на виключно важливе значення землі у всіх сферах життєдіяльності людини, виділяє землю серед інших об'єктів довкілля. Термін «земля» використовують для позначення космічної матерії та складової частини планетарної системи, земної кулі, частина земної кори, поверхні площі, території держави, ґрунтового шару, засобу господарського використання, правового об'єкта та складової частини навколишнього природного середовища[1]. Наведені позначення землі зустрічаються і в нормативних документах. Наприклад, у Державному стандарті 1980 року земля визнавалась найважливішою складовою частиною навколишнього природного середовища[2].

З огляду на це земля, як основне національне багатство, потребує збереження її якості, належної охорони, за допомогою державно-правових засобів, з метою обмеження спонтанної і шкідливої людської діяльності, яка здатна змінити її якісні характеристики. Тому охорона цього елемента довкілля спрямована на захист земельних ресурсів від негативного суспільно-небезпечного антропогенного та техногенного впливу, збереження родючості ґрунтів, підвищення їх продуктивності, використання земельних ресурсів у відповідності з їх цільовим призначенням, недопущення забруднення та псування земель шкідливими для життя та здоров'я людей або довкілля елементами тощо.

Разом з тим, земля виконує не тільки екологічну функцію, але й виступає об'єктом права власності та об'єктом господарювання. Дане положення можна вважати належною базою для забезпечення правової охорони земель не тільки як головного елемента навколишнього природного середовища, але й об'єкта права власності. Законодавче закріплення множинності форм власності на землю із врахуванням відмови держави від виключної власності на землю фактично виступає

передумовою того, що певна частина цього природного об'єкту залучається до цивільного товарообігу, що у свою чергу викликає необхідність посилення контролю з боку держави за господарською діяльністю безпосередніх власників і користувачів землі.

В останній час правоохоронними органами все частіше виявляються випадки суспільно небезпечних посягань на право земельної власності.

У чинному законодавстві відсутні приписи навіть щодо кримінально-правової охорони землі як об'єкта права власності. Хоча у попередньому КК України містилася кримінально-правова норма, якою передбачалася відповідальність за посягання на землю як об'єкт права власності – це стаття 199 “Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво”. Цю норму законодавець помістив у главу “Злочини проти порядку управління”. Місцезнаходження статті було обумовлено тим, що об'єктом самовільного зайняття земельної ділянки вважався встановлений порядок користування землею. Держава, як виключний власник землі, за допомогою кримінально-правових санкцій забезпечувала недоторканість землі як специфічного об'єкта своєї власності. Але у зв'язку з соціально-політичними змінами, реформуванням всіх сфер суспільного життя, прийняттям Декларації про державний суверенітет України, а також після прийняття Конституції незалежної України, де знайшли своє закріплення принципові положення про рівність всіх форм власності, виникає потреба у криміналізації такого правопорушення як самовільне зайняття чужої ділянки, а також у з'ясуванні внутрішнього змісту цього негативного явища.

Право власності на землю набуло розвитку і деталізації у чинному законодавстві України. Так, стаття 13 Конституції України гарантує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання. Конкретні ж способи захисту встановлені Цивільним кодексом України. Відтепер закон надійно захищає права власника земельної ділянки. У правовій літературі склався широкий спектр думок щодо твердження про необхідність закріплення права власності на землю у «виключній формі» або у запереченні права земельної власності та визнанні землі та інших природних об'єктів суспільним надбанням[3]. Уявляється, що найбільш прийнятним є віднесення земельних ресурсів та інших природних об'єктів до категорії народного надбання, оскільки вони є основним багатством народу, успадкованим від попередніх поколінь[4].

Тому, завданням земельного законодавства є регулювання земельних відносин з метою раціонального використання й охорони земель, рівноправного розвитку усіх форм власності на землю і господарювання, збереження та відтворення родючості ґрунтів, поліпшення природного середовища, охорони прав громадян, підприємств, установ і організацій на землю. Саме предметом земельного права є суспільні відносини, обумовлені специфічними властивостями землі як їх об'єкта у тій частині, у якій вони регулюються нормами земельного права[5]. Земельне право регулює поведінку суб'єктів земельних прав у сфері раціонального використання та охорони землі, земельного обігу, встановлює порядок

діяльності державних органів щодо організації раціонального використання та охорони землі[6].

Проблема раціонального використання земельних ресурсів і виробництво продовольства стоїть немов би на стику різних за своїм характером завдань: освоєння та раціональне використання сільськогосподарських угідь, розвиток сільськогосподарської науки, пошуки вирішення організаційних політичних і соціально-економічних питань. Розвиток агровиробничої сфери пов'язаний з посиленням антропогенного впливу на географічне середовище і стимулюється загостренням демографічної ситуації на планеті. Розв'язання проблеми неможливе без використання науково-технічного прогресу. Крім того, практика засвідчила, що використання лише прямих методів впливу на землекористувачів на основі відносин влади і підпорядкування є недостатньо ефективним, оскільки не приводить до помітного поліпшення стану земельних угідь[7].

Необхідно впроваджувати більше програм по виконанню робіт щодо відновлення земель, якщо це відбулося не з вини власників і користувачів земельних ділянок, будівництво та реконструкція протиерозійних, гідротехнічних і протизсувних споруд, меліоративних систем, реалізація заходів щодо охорони земель навколо об'єктів поводження з відходами, що використовуються для їх збирання, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження і захоронення відходів, які перебувають у власності територіальних громад; впровадження заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів; впровадження ґрунтозахисної системи, рекультивация порушених земель та відновлення родючого шару ґрунту під час проведення робіт, пов'язаних з порушенням земель; впровадження заходів, пов'язаних зі створенням захисних лісових насаджень, терасування територій селища; поліпшення малопродуктивних земельних угідь, проведення обстеження ґрунтів, заходи з озеленення та виконання інших землепорядних робіт тощо.

Виконання програм дасть можливість створити відповідні умови проживання мешканцям за рахунок підтримання в належному стані навколишнього середовища, озеленити, привести до ладу відповідні земельні ділянки з метою їх використання за цільовим призначенням, створити меліоративні та протиерозійні системи, які нададуть можливість більш продуктивного використання землі; сформувати програми землеустрою на майбутні роки завдяки проведенню належного обстеження ґрунтів селища тощо.

Серед нормативно-правових документів, які містять положення щодо охорони землі, зокрема, положення щодо їх забруднення або псування, чільне місце займає КК України. Так, у ст.239 КК передбачена кримінальна відповідальність за забруднення або псування земель.

Взагалі, суспільна небезпечність забруднення або псування земель полягає в тому, що ці дії завдають шкоди навколишньому природному середовищу в цілому та земельним ресурсам держави, зокрема, і, крім того,

можуть негативно впливати на життя та здоров'я людей. Основним безпосереднім об'єктом правопорушень є встановлений порядок використання земель, додатковим - життя і здоров'я особи. Предметом правопорушення земля (земельні ресурси) - тобто верхній шар земної поверхні в межах зони аерації. Такою зоною відповідно до Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27 жовтня 1997 р. є верхня товща земної кори між її поверхнею та дзеркалом ґрунтових вод [8].

Необхідною умовою юридичної відповідальності, по-перше: є порушення винною особою спеціальних правил, що призвело до забруднення або псування земель будь-якого цільового призначення і створило небезпеку для життя, здоров'я людей, довкілля, спричинило загибель людей, їх масове захворювання або викликало інші тяжкі наслідки; по-друге: є встановлення причинного зв'язку між порушенням спеціальних правил і настанням суспільно небезпечних наслідків. Правопорушення може вчинюватись як діями особи, так і її бездіяльністю.

Факти забруднення (засмічення) земель встановлюються уповноваженими особами, які здійснюють державний контроль за додержанням вимог природоохоронного законодавства шляхом оформлення актів перевірок, протоколів про адміністративне правопорушення та інших матеріалів, що підтверджують факт забруднення та засмічення земель.

Розміри шкоди обчислюються уповноваженими особами, що здійснюють державний контроль за додержанням вимог природоохоронного законодавства, на основі актів перевірок, протоколів про адміністративне правопорушення та інших матеріалів, що підтверджують факт забруднення земель, протягом шести місяців з дня виявлення порушення

Відповідно до Закону України «Про відходи» від 5 березня 1998 р. в редакції Закону від 7 березня 2002 р. під відходами слід розуміти: 1) будь-які речовини, матеріали і предмети, які утворюються в процесі людської діяльності не мають подальшого використання за місцем утворення чи виявлення і від яких їх власник має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення; [9], 2) будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворюються у процесі людської діяльності і не мають подальшого використання за місцем утворення чи виявлення та яких їх власник повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення (абз. 2 п. 2 Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням, затвердженого постановою КМУ від 13 липня 2000 р. № 1120 в редакції постанови КМУ від 11 листопада 2002 р. № 1518; абз. 4 п. 3 Правил охорони внутрішніх морських вод і територіального моря України від забруднення та засмічення, затверджених постановою КМУ від 29 лютого 1996 р. № 269 в редакції постанови КМУ від 29 березня 2002 р.

№ 431); 3) шлаки та відходи промисловості, сільського господарства, комунально-побутових та інших підприємств, які можуть бути джерелом або сировиною для видобутку чи виробництва альтернативних видів палива (абз. 3 ст. 1 Закону «Про альтернативні види рідкого та газового палива» від 14 січня 2000 р.).

Спеціальні правила - правила щодо запобігання забруднення або псування земель, викладені у ЗК, Законах «Про відходи», «Про пестициди і агрохімікати» від 2 березня 1995 р., постанові КМУ «Про затвердження Порядку одержання дозволу на виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших біологічних агентів» від 20 червня 1995 р., а також в інших нормативно правових актах міністерств і відомств, органів місцевого самоврядування, виданих у межах їх повноважень, спрямованих на запобігання дій, що можуть створити не безпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля.

Відповідно до постанови КМУ «Про затвердження Порядку одержання дозволу на виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших біологічних агентів» від 20 червня 1995 р. підприємства, а також громадяни-підприємці повинні одержати дозвіл на виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших біологічних агентів (далі - дозвіл). Без відповідного дозволу провадження зазначеної діяльності забороняється[10].

Дозвіл видається Мінприроди за погодженням з МОЗ, Держнаглядохоронпраці, Мінтрансом, МВС згідно з Переліком отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнологій та інших біологічних агентів, виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізація яких здійснюються за наявності дозволу.

Дозвіл видається на підставі позитивного висновку експертизи, що проводиться Мінприроди, МОЗ, Держнаглядохоронпраці, Мінтрансом та МВС стосовно наявності умов, які гарантують безпеку для здоров'я населення та навколишнього природного середовища. Фінансування витрат, пов'язаних з експертизою (дослідженням), провадиться за рахунок замовника.

Дозвіл на транспортування отруйних речовин як небезпечного вантажу видається Мінприроди за наявності договору обов'язкового страхування відповідальності суб'єктів перевезення небезпечних вантажів на випадок настання негативних наслідків при перевезенні небезпечних вантажів.

У разі відсутності дозволу щодо виробництва, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізації отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших

біологічних агентів юридичні та фізичні особи несуть відповідальність згідно з чинним законодавством.

Рішення Мінприроди про відмову у видачі дозволу, або зупинення його дії чи анулювання підприємства і громадяни-підприємці можуть оскаржити в установленому порядку до суду.

Відповідно до Положення про Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель затвердженого постановою КМУ від 25 грудня 2002 р. в Україні діє Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель (Держземінспекція) є урядовим органом державного управління, який діє у складі Держкомзему і йому підпорядковується. Ця інспекція організує і здійснює державний контроль за:

- дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, а також іноземними юридичними особами земельного законодавства;

- використанням земельних ділянок відповідно до цільового призначення;

- виконанням комплексу необхідних заходів щодо захисту земель від водної і вітрової ерозії, їх псування, забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, недопущення заростання бур'янами, чагарниками та дрібноліссям, селів, підтоплення, заболочення, засолення, солонцювання, висушування, ущільнення та інших процесів, що ведуть до погіршення стану земель та ін.[11].

Отже, на перший погляд, в Україні створена і діє система органів управління і контролю в галузі використання й охорони природних ресурсів (органи державної влади, місцевого самоврядування, органи сапмоорганізації населення, громадські організації), які можуть в межах своєї компетенції виконувати повноваження в сфері природокористування передбачені чинним законодавством. Але, не зважаючи на те, що повноваження прописані, проте на практиці не виконується. Наприклад, відповідно до плану роботи на 2008 рік Держкомзему необхідно було розробити 27 законодавчих актів. Фактично Верховною Радою України було прийнято 2 Закони України, а Кабінетом Міністрів України затверджено 5 постанов. Першочерговими на 2009 рік так і залишилися законопроекти «Про ринок земель», «Про державний земельний кадастр», «Про державну земельну службу», «Про внесення змін до статті 20 Земельного кодексу України (щодо зміни цільового призначення)», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо надання Державній інспекції з контролю за використанням і охороною земель більш дієвих повноважень», Загальнодержавна програма використання та охорони земель.

Не вдалося сформуванати законодавчу базу для створення повноцінного ринку земель, забезпечення його прозорості та конкурентності, повноти надходжень до бюджетів усіх рівнів. Не створено автоматизовану систему

ведення державного земельного кадастру як складової гарантування прав землевласників в Україні, що мало б створити необхідні передумови для переходу на якісно новий рівень державного управління земельними ресурсами, землеустрою, моніторингу земель, державного контролю за використанням та охороною земель, планування та справляння земельного податку.

Практично не виконувалися заходи з охорони земель, на здійснення яких у 2008 році було виділено всього 9,5 млн. грн. з державного бюджету. Вкрай незадовільне використання коштів, що надходять на спеціальні рахунки місцевих органів самоврядування при вилученні земельних угідь сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб. Так, торік на заходи з охорони земель було використано лише 7,2%.

На завершення слід зазначити, що поки підприємці при здійсненні господарської діяльності будуть забруднювати або псувати землі і не усвідомлять того, що своїми діями завдають велику шкоду природним ресурсам, зокрема землі, доти життя людей не стане кращим. Забруднюючи і руйнуючи те, що дала нам природа, людина руйнує саму себе, оскільки сама є частиною природи.

Використані джерела інформації:

1. Чубуков Г.В., Погребной А.А. Земельная недвижимость: сделки, правовое регулирование.- М., 1997.- С. 11
2. Гост 17. 5.1.05-80. Охрана природы: Термины и определения.- М., 1980.- С. 7
3. Бринчук М.М. Екологічне право: Підручник для ВЮНЗ.- С. 164-169
4. Каракаш И.И. Народное достояние или право собственности на природные ресурсы: // Юридический вестник.-1999.- № 1.-С.84-85
5. Семчик В.І., Кулинич П.Ф. Земельне право.- К., 2001.- С. 17
6. Иконицкая И.А. Земельное право России.- М., 2001.- С. 33
7. Боголюбов С.А. Земельне право.- М., 1999.- С. 191-192
8. Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27 жовтня 1997 р.
9. Закон України «Про відходи» від 5 березня 1998 р. в редакції Закону від 7 березня 2002 р.
10. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку одержання дозволу на виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших біологічних агентів» від 20 червня 1995 р.
11. Положення про Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель затвердженого постановою КМУ від 25 грудня 2002 р.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор