

БУЛГАКОВ А. О.,
аспірант кафедри історії держави
та права України і зарубіжних країн
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 340.15(477) : 349.4

**ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
НА ПОЧАТКУ 90-Х РОКІВ У СФЕРІ
РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ**

Для подолання екологічної кризи необхідно вирішити ряд державно-правових проблем. Антропоцентричний підхід підлягає заміні екологічним імперативом з правовим забезпеченням рентабельності охорони природи. Зі створенням нових умов використання земельних ресурсів постає завдання підвищити роль раціонального використання та охорони ресурсів Землі.

Ключові слова: земля, раціональне використання, вдосконалення норм, охорона земель.

Для преодоления экологического кризиса необходимо решить ряд государственно-правовых проблем. Антропоцентрический подход подлежит замене экологическим императивом с правовым обеспечением рентабельности охраны природы. С созданием новых условий использования земельных ресурсов стоит задача повысить роль рационального использования и охраны ресурсов Земли.

Ключевые слова: земля, рациональное использование, совершенствование норм, охрана земель.

To overcome the ecological crisis is necessary to solve a number of state-legal problems. People-centered approaches should be replaced with the legal environmental imperative for the viability of Conservation. With the creation of new conditions of land resources faces the task to increase the role of rational use and protection of Earth's resources.

Key words: land use management, improving standards, protection of land.

Вступ. Перехід економіки держави до ринкових відносин у період становлення незалежної України на початку 90-х років супроводжувався земельною реформою. Вона передбачала перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатуукладної економіки, раціонального використання та охорони земель [1, с. 100].

Постановка завдання. Поняття «раціональне використання» та «охорона земель» по суті різні і, на перший погляд, самостійні. Але в процесі використання землі вони обов'язково зливаються в більш загальне поняття, в єдину категорію «раціональне використання та охорона земель» [2, с. 74–75]. Так ми бачимо, що в процесі становлення оптимального правового режиму та його комплексного регулювання природокористування вони синтезуються в інтегральне поняття «раціональне використання і охорона земель».

Результати дослідження. Аналіз досвіду правового регулювання охорони та раціонального використання земель, згідно з задачами, які ставило життя в різний час, дозволяє нам враховувати помилки та досягнення, виявляти актуальні проблеми сучасного законодавства, визначити стратегічні цілі та тактичні задачі, удосконалюючи екологічне право.



Саме розширення кола власників змусило законодавця поглиблено та відповідально поставитись до вдосконалення норм з екологічного та земельного права. Ст. 3. Постанови ВР УРСР «Про земельну реформу» 1990 р. зобов'язала місцеві ради та Раду Міністрів Української РСР провести інвентаризацію земель усіх категорій, визначивши ділянки, що використовуються не за цільовим призначенням, нераціонально або способами, які призводять до зниження родючості ґрунтів, їх хімічного й радіоактивного забруднення, погіршення екологічної обстановки [3, с. 233]. Таким чином, розуміючи думку законодавця, можна стверджувати, що раціональне використання та охорона земель були однією із цілей земельної реформи та задач природоохоронного законодавства. У подальшому ці пункти так і залишилися на папері. Аналізуючи законодавство до та після реформи, ми бачимо, що значних змін не відбулось. Але риночні відносини змусять передивитися ряд норм для встановлення обов'язків землекористувачів щодо раціонального користування землею та її охорони.

Екологічне й земельне законодавство Радянського Союзу досить детально та повно визначало напрямки держави на раціональне землекористування й охорону природи в цілому. Також за той час було багато поглядів на поняття раціонального використання та охорони земель. Розглядаючи наукову літературу того часу, можна спостерігати розбіжності в поглядах різних авторів на визначення раціонального використання земель. Наприклад, В.В. Петров зазначав: «Рациональность использования и охрана земель заключается в обеспечении эффективной эксплуатации естественных благ с целью получения наибольшего количества продуктов при наименьших затратах труда и средств, с целью их сохранения и дальнейшего производства» [4, с. 60]. Таким чином, ставилось питання про встановлення такого правового режиму окремих категорій земель, який, по-перше, відповідав би їх основним господарським призначенням, і, по-друге, забезпечував належне використання цих земель. А ось Г.А. Аксененок стверджував, що для вирішення проблеми правильного й найраціональнішого використання сільськогосподарських земель розуміється підвищення їх родючості, корисних якостей, що необхідно для задоволення матеріальних і духовних потреб людини й суспільства [5, с. 544]. У Н.И. Краснова своя думка: «Под рациональным использованием земли понималось достижение максимального эффекта в осуществлении целей землепользования с учетом полезного взаимодействия земли с другими природными факторами и при охране земли в процессе использования как специфического условия всякой деятельности и главного средства производства в сельском хозяйстве [6, с. 216]. Це поняття підкреслює лише економічний зміст, на його думку, лише ефективне використання може бути раціональним. На технократичній домінівності зауважує Ю.Г. Жариков, у своїй роботі на початку 60-х років він визначив раціональне використання як «повне, комплексне та інтенсивне (найбільш рентабельне) використання землі» [7, с. 9]. На наш погляд, це визначення не може зіставлятися з реаліями сьогодення, але на той час, коли поняття раціонального використання та охорони земель було в стані розвитку, воно заслуговувало на увагу в розробці нового. Раціональність землекористування вже не можна пов'язувати лише з досягненням економічного ефекту. Антропогенні фактори впливають на всі природні процеси та на якість земельних ресурсів. Нераціональне використання земель власниками може створювати екологічну небезпеку, що є високою ціною для нас. Така безвідповідальна діяльність веде до суттєвого зниження родючості земель або значного погіршення екологічної ситуації.

В.Л. Мунтян зазначає, що ми повинні притримуватись мудрого правила: «Возвращать земле все, что от нее взято» [8, с. 184]. Держстандарт (ДСТ) 26640-85 «Землі. Терміни та визначення» визначає раціональне використання земель як забезпечення всіма землекористувачами в процесі виробництва максимального ефекту при здійсненні мети землекористування з урахуванням охорони земель та оптимальної взаємодії з природними факторами [9, с. 1]. Повністю з цією думкою в своїй роботі згідний Б.В. Єрофеев [10, с. 656]. Положення, закріплене в ДСТ розділяє Г. Радченко: «Раціональне використання земель – це таке їх цільове й комплексне використання, при якому є баланс (найоптимальніше, пропорційніше та гармонійніше зіставлення) між ефективністю використанням земель і екологічними ви-



могами. Автор критикує попереднє визначення в його юридичній невизначеності, вказуючи, що це оціночна категорія, розуміння якої, на її думку, залежить від його коментатора, знань, досвіду та навичок, та представляючи взамін своє визначення з не менш оціночними поняттями «найоптимальніше, пропорційніше й гармонійніше». А.М. Мірошниченко висловлює досить специфічну думку, тобто, «визначення терміну «охорона земель» є непродуктивною. Сам термін є загалом зрозумілим, а спроби його визначити за допомогою інших термінів навряд призведуть до зменшення ступеня багатозначності» [11, с. 680]. За словами автора, можна зробити висновок, що колізійності нашого законодавства неможливо уникнути і в такому випадку краще його не вдосконалювати, а залишити як є, що, на нашу думку, не є правильним. Доцільність внесення змін збільшується з розвитком суспільних відносин у цьому секторі, зміною ролі держави в цих відносинах та еволюцією конкретних історичних обставин. Правове забезпечення охорони та раціонального користування стає все більш актуальнішою, бо її здатність до відновлення в умовах індустріального розвитку постійно зменшується. Регулювання цього питання потребує лише повного та чіткого закріплення зі жорсткими мірами покарання за невиконання.

Розвиток земельного законодавства свідчить про необхідність посилення правового регулювання раціонального використання та охорони земель. На думку Н.І. Краснової, з якою не можна не погодитись, дореформені підзаконні акти й теоретичні положення з питань раціонального використання та охорони земель треба враховувати для вирішення проблеми збереження комплексу природних якостей земельного фонду, розвитку різноманітних видів і форм земельних відносин.

Необхідною умовою подальшого розвитку екологічного та земельного законодавства у сфері раціонального використання та охорони земель є розмежування й співвідношення різних визначень поняття «раціональне використання земель» та «охорона земель». В роботах Н.І. Краснової наводилось декілька прикладів, але основними, враховуючи загальнотеоретичні положення земельного права як науки, він зупинився на двох основних: перша з них полягає в тому, що раціональне використання та охорона землі – самостійні види суспільних відносин, це різні явища у сфері взаємовідносин суспільства з природою. Згідно з другою точкою зору, раціональне використання земель включає також і охорону її в процесі користування, так як сучасне розуміння користування землею признає його раціональним при виконанні землекористувачем комплексу заходів щодо охорони землі. Без усякого сумніву, поширення отримала саме ця, друга позиція [12, с. 233]. Таку позицію прийняв законодавець при розробці земельного кодексу України 2001 року. За ст. 162, «Охорона земель – це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського й лісогосподарського призначення; захист від шкідливого антропогенного впливу; відтворення й підвищення родючості ґрунтів; підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення; забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.» Закріплюючи ст. 83 п. 3 Земельного кодексу України, зазначалось, що система раціонального використання земель повинна мати природоохоронний, ресурсозберігаючий, відтворювальний характер і передбачати збереження ґрунтів, обмеження негативного впливу на них, на рослинний та інші компоненти навколишнього середовища [13, с. 27].

Принципи раціонального використання та охорони земель закріплені в Конституції, кодексах і поточному законодавстві України. Однак, недоліком сучасного правового регулювання в цій сфері, на наш погляд, є відсутність чіткого механізму реалізації правоохоронних норм, особливо при невизначеності в реальному співвідношенні державної та інших форм власності, за відсутності чіткого розподілу повноважень і відповідальності у вертикальній ієрархії й горизонтальній компетенції відповідних органів. Проблемою також є відсутність ємного й практично застосовного визначення раціонального використання та охорони землі в екологічному та земельному законодавстві.



Історико правовий аналіз з урахуванням еволюції поняття дозволить, на наш погляд, визначити динаміку уміщення цього терміну в умовах історичних змін, розвитку суспільних відносин і становлення відповідних галузей законодавства України. У статтях 91 і 96 Земельного кодексу України серед вимог до власників земельних ділянок не закріплюється обов'язковість їх раціонального використання, а вказується лише цільового без урахування екологічних аспектів природокористування [14, с. 27]. При цьому Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991р. в ст. 12 [15, с. 546], на відміну від Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001р., одним з обов'язків громадян визначає саме раціональне, а не цільове використання природних ресурсів, що й буде правомірним. Виходячи із застосування земельного законодавства, на наш погляд, таке ж положення слід внести до чинного Земельного кодексу та Конституції України, доповнивши статтю 14.

Ст. 4 Земельного кодексу України в якості однієї із завдань правового регулювання земельних відносин закріплює забезпечення раціонального використання та охорони земель, але в практичній реалізації цього роз'яснення зміст і регламентація порядку його втілення в життя мають протиріччя, не включаючи важливі умови належного використання земель.

Висновки. Екологічні норми розкидані по різних галузях і залишаються, як правило, «мертвими». Цим нормам необхідно надати дійовий характер шляхом інтеграції в деяке правове поле або субсистему, органічно і функціонально забезпечуючи коштами відповідних інститутів, органів, механізмів та інструментів.

Нерозривно із вдосконаленням законодавства про раціональне використання та охорону земель стоїть проблема забезпечення впровадження його в життя. У наш час для уникнення екологічних катастроф та виснаження природи необхідно не тільки закріплювати законодавчі норми раціонального використання земель, а й виховувати у громадян усвідомлення того, що людина – не господар природи, а її органічний елемент. Багато шкоди природі наноситься через відсутність екологічної та правової культури, нерозуміння основ балансу людини й природи, як зазначав президент АПН СРСР В.М. Столетов: «Мало вооружить знанням законів природи, не менше важно виховати внутрішню культуру, ґрунтовану на знаннях природи» [16, с. 123].

Список використаних джерел:

1. «Про земельну реформу»: Постанова Верховної Ради Української РСР від 18 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР – 1991. – № 10. – 100 с.
2. Краснов Н.И. Право природопользования в СССР/ Н.И.Краснов. Москва: 1990. С.233
3. Там же
4. Петров В.В. Объект і предмет правової охорони природи в СРСР / В.В. Петров // Радянська держава і право. – 1976. – № 4. С. 60.
5. Аксененок Г.А., Н.І.Краснов Право землекористування в СРСР і його види / Відп. ред. Г.А. Аксененок, Н.І. Краснов. – М.: Юрид. лит., 1964 – 544 с.
6. Краснов М.І. Правове забезпечення раціонального Використання землі в СРСР / под ред. Н.І. Краснова. – М., 1969. – 216 с.
7. Жариков Ю.Г. Право сельскохозяйственного землепользования/ Ю.Г. Жариков. – Москва, 1960. – 200 с.
8. Мунтян В.Л. Правові проблеми раціонального природокористування / В. Л. Мунтян. – Киев: Вид-во Київ. ун-ту, 1973. –184 с.
9. ДСТ 26640-85 «Землі. Терміни та визначення» [Електронний ресурс] – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v3453400-85>.
10. Ерофеев Б.В. Земельное право. Учебник для вузов./ Б.В. Ерофеев – Москва: ООО «Профобразование», 2001. – 656 с.
11. Мірошніченко А.М. Земельне право України: Підручник / А.М. Мірошніченко – Киев: Алерта; Центр учбової літератури, 2011. – 680 с.
12. Краснов Н.И. Право природопользования в СССР/ Н.И.Краснов. Москва: 1990. С. 233.



13. Земельний кодекс України: Земельний кодекс України від 25.10.2001 р № 3-4 // Відомості Верховної Ради України, 2001 г. – Ст. 27.
14. Земельний кодекс України: Земельний кодекс України від 25.10.2001 р № 3-4 // Відомості Верховної Ради України, 2001 г. – Ст. 27.
15. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р № 41 // Відомості Верховної Ради України, 1991, Ст. 546.
16. Столетов В. Н. Закон природы. / В.М. Столетов. – Москва, 1976. – 123 с.

ГИРЕНКО И. В.,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории международного
права и сравнительного правоведения
(Национальный университет биоресурсов
и природопользования Украины)

УДК 349.6

КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ УКРАИНСКОГО И БЕЛОРУССКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РАСТИТЕЛЬНОМ МИРЕ

В статье выполнен сравнительный анализ законов Республики Беларусь и Украины «О растительном мире», показано наличие как общих, так и особенных положений в обоих законодательных актах. Рассмотрен вопрос о возможности заимствования положительного правотворческого опыта Беларуси в сфере охраны, использования и воспроизводства растительного мира. Показана целесообразность дополнения Закона Украины «О растительном мире» положениями относительно экономического механизма обращения с объектами растительного мира, компенсационных выплат и компенсационных посадок.

Ключевые слова: Республика Беларусь, растительный мир, компаративный анализ, правовая охрана.

У статті виконано порівняльний аналіз законів Республіки Білорусь та України «Про рослинний світ», показано наявність як загальних, так і особливих положень в обох законодавчих актах. Розглянуто питання про можливість запозичення позитивного правотворчого досвіду Білорусі у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу. Показано доцільність доповнення Закону України «Про рослинний світ» положеннями щодо економічного механізму поводження з об'єктами рослинного світу, компенсаційних виплат і компенсаційних посадок.

Ключові слова: Республіка Білорусь, рослинний світ, компаративний аналіз, правова охорона.

The article a comparative analysis of the laws of the Republic of Belarus and Ukraine “On Flora”, showing the presence of both general and special provisions in both statutes. The question about the possibility of borrowing the positive law-making experience in the area of Belarus, use and reproduction of the plant world. The expediency of additions to the Law of Ukraine “On Flora” by providing for the economic mechanism of dealing with objects of flora, compensation and compensatory planting.

Key words: Republic of Belarus, vegetation, comparative analysis, legal protection.

