

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ЕНЕРГЕТИКИ В УКРАЇНІ

ВІТЮК Ірина Ярославівна - здобувач кафедри цивільного та господарського права і процесу Івано-Франківського факультету Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 349.6:349.41

Стаття посвячена актуальній проблемі становлення і розвитку правового регулювання отношений относительно использования и охраны земель энергетики на территории Украины с момента построения первых электростанций к получению Украиной независимости. Констатируется, что невзирая на значительный массив нормативно-правовых актов в данной сфере, они носят декларативный, обобщенный, констатирующий характер, потому пока что не обеспечивают в полной мере реализацию государственной экологической политики в энергетической отрасли.

Ключові слова: енергетика, земля, землі енергетики, охорона земель, правовий режим земель.

Відповідно до Основних напрямів державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки у галузі екології в тепловій енергетиці домінують дві найважливіші проблеми: забруднення атмосферного повітря і забруднення земель через накопичення значної кількості відходів (золи, шлаків, пилу) [15]. З огляду на це, актуальною та своєчасною є постановка питання про охорону саме земель від забруднення об'єктами енергетичної системи України. Тому в сучасних умовах слід приділити неабияку увагу проблемі правового регулювання використання і охорони земель енергетики саме в аспекті його вдосконалення та підвищення рівня ефективності на основі аналізу процесів формування та роз-

витку законодавства і наукових досліджень у даній сфері з огляду на окремі історичні періоди розвитку суспільства, що й становить мету даного дослідження. Слід відмітити, що окремі аспекти даної проблеми знайшли своє вирішення в наукових розробках В. І. Андрейцева, А. П. Гетьмана, І. І. Каракаша, О. В. Конишевої, В. В. Костицького, С. М. Кравченко, П. Ф. Кулинич, Н. Р. Малишевої, А. М. Мірошніченка, В. Л. Мунтяна, В. В. Носіка, Т. К. Оверковської, О. О. Погрібного, В. І. Семчика, Н. І. Титової, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та інших.

Першопочатки правового регулювання відносин щодо використання і охорони земель енергетики можна пов'язувати з 80-ми роками ХІХ століття, коли у всьому світі, і на території України зокрема, з'явилися перші електростанції. Крім того, 70-80-ті роки ХІХ століття – початок ХХ століття – це період найбільших змін землекористування на території України внаслідок бурхливого промислового росту, розвитку машинного виробництва, зміни структури землекористування [13, с. 47]. При цьому слід зазначити, що на даному етапі розвитку суспільних відносин у тогочасному законодавстві на території України взагалі не застосовувались терміни «землі енергетики», «правовий режим земель», «правова охорона земель» тощо. Пояснюється це тим, що на початку ХХ століття проблема охорони довкілля і охорони земель, зокрема, ще не набули важливого значення і не розгляда-

лись як окремий та цілісний напрям правового регулювання. В цілому можна констатувати, що природоохоронні акти часів Російської імперії не відігравали помітної ролі у механізмі охорони земель в цілому та використання й охорони земель енергетики зокрема носили поодинокий і суто декларативний характер, оскільки царська влада на українських землях до 1917 року безгосподарно і по-споживацьки ставилась до питання про їх використання, нехтуючи охороною та якісними показниками земельних ресурсів. Більше того, не було вироблено ніяких правових механізмів щодо використання, а тим паче охорони земель енергетики, оскільки основний акцент було зроблено саме на економічних інтересах щодо підвищення енергозабезпечення. Як зазначає С. В. Сидорова, докорінні зміни системи земельних правовідносин розпочались після Жовтневого перевороту 1917 року, через закладення на законодавчому рівні принципово нових підходів у вирішенні земельних питань [19, с. 455].

Наступним кроком у механізмі правового регулювання земельних відносин стало прийняття Положення про соціалістичний землеустрій та заходи переходу до соціалістичного землеробства від 14 лютого 1919 року, в якому закріплювалось, що державний земельний фонд включає землі сільськогосподарського фонду та землі спеціального призначення [14, с. 4]. При цьому до земель спеціального призначення належать міські, сільські, селищні, курортні, зайняті промисловими, фабрично-заводськими підприємствами, шляхами сполучення землі. Як нам видається, у складі даної групи можна було б розглядати і землі, на яких розміщені електростанції, але у Положенні 1919 року вказівки про це немає, тому лише на рівні наукових розробок можна стверджувати про їх правове закріплення у даному акті.

Важливу роль у розвитку енергетики Радянського Союзу та УРСР відіграв державний план розвитку енергетики, розроблений Державною комісією з електрифікації 1920 року, який був перспективним планом розвитку не лише енергетики, але й економіки в цілому на наступні 10-15 років, і передбачав будівництво 30 електростанцій загальною

потужністю 1,75 млн. кВт [3]. Основний акцент у плані було зосереджено на проблемі розвитку енергетичної бази держави, якнайшвидше відновлення дореволюційного енергетичного господарства, і не містилось жодних положень щодо охорони навколишнього природного середовища в цілому та окремих природних ресурсів, зокрема, у процесі нарощування енергетичних ресурсів. Більше того, на виконання даного плану у 1921 році інженер І. Александров розробив проект Дніпровської ГЕС, який затвердили в 1927 році, і для потреб її будівництва було прийнято рішення про вилучення земель для потреб гідроелектростанції на Дніпрі, при цьому будівничим Дніпрогесу необхідно було виконати 4 млн. кубів земляних робіт, які в подальшому здійснювались без дотримання елементарних природоохоронних норм [2, с. 471].

Не закріплював питання правового режиму земель енергетики і прийнятий Земельний Кодекс УРСР 16 жовтня 1922 року [8], який, загалом досить побіжно і поверхнево регулював землеохоронні відносини без дієвих та ефективних механізмів їх реалізації на практиці, та носив швидше констатуючий, аніж регулятивний характер. Земельний Кодекс УРСР 1922 року в якості окремої категорії земель розглядав землі спеціального призначення, при цьому не конкретизував їх зміст і особливості, оскільки примат у правовому регулюванні знову ж таки надавався землям сільськогосподарського призначення, а всі інші категорії земель мали другорядну роль. Власне, землі інших категорій визначались шляхом виключення їх з сільськогосподарських земель [17, с. 111].

У 20-40 роки ХХ століття активізувались процеси будівництва електростанцій, які нехтували вимогами щодо охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів, зокрема, вод, земель, об'єктів рослинного світу тощо. Таким чином, у довоєнний, воєнний та повоєнний часи ХХ століття питання про правовий режим земель енергетики не розглядалось як окремий та самостійний напрям правового регулювання, і взагалі вони не визначались як окрема категорія чи вид земель, оскільки

охорона природи в цілому і земель, зокрема, знаходилась на другому плані. Водночас центральне місце у системі пріоритетних напрямків післявоєнної економічної розбудови належало широкомасштабним проектам щодо розширення енергетичної бази держави через будівництво нових потужних електростанцій на Дніпрі, Волзі і Амудар'ї тощо [2, с. 472].

Середина 50-х років ХХ століття ознаменувалась новим планом комплексного використання Дніпра і спорудженням 12 потужних гідровузлів на 1470 тисяч кВт, серед яких – Канівська, Київська, Дніпродзержинська й інші ГЕС. Зокрема, за підрахунками дослідників спорудження водосховища на Дніпрі ознаменувалось втратою близько 600 тисяч га кращих сільськогосподарських земель, спричинило підтоплення та засолення ґрунтів на значні відстані тощо [10]. Тільки під водами Київської ГЕС опинилось 8652 га сільськогосподарських земель, 190 га садів, 42607 га – сінокосів, 22239 га – лісів, 33831 га – так званих «непридатних» земель [2, с. 473]. При цьому у тогочасному земельному законодавстві як УРСР, так і СРСР відсутні були будь-які норми, які б регламентували порядок вилучення земель для таких потреб, їх правовий режим, особливості використання та охорони. Базовими актами, які закріплювали процеси реалізації великих індустріальних проектів були програми економічного розвитку, які переважною мірою носили заполітизований характер і взагалі не враховували екологічні інтереси суспільства, та не передбачали дотримання вимог щодо використання різних природних ресурсів, зокрема, земель і їх охорони.

Однак саме в середині 60-х років ХХ століття починають формуватись правові основи використання та охорони природних ресурсів, зокрема, 30 червня 1960 року було прийнято перший Закон УРСР «Про охорону природи УРСР» [16], а також активізувались наукові як вітчизняні, так і зарубіжні дослідження у сфері охорони навколишнього природного середовища в цілому [11, с. 30]. При цьому, як зазначає В. Е. Борейко, науковці та природоохоронна громадськість в УРСР ґрунтовно не займалась проблемою електростанцій та ГЕС у контексті їх впли-

ву на стан довкілля, більше того, не обговорювались ці питання і Українським товариством охорони природи, оскільки будь-які дискусії на ці теми були небезпечними та антирадянськими [2, с. 475].

З метою забезпечення раціонального використання та відтворення природних ресурсів наприкінці 60-х років у СРСР і союзних республіках приймаються Основи земельного законодавства від 13 грудня 1968 року, а згодом і Земельний Кодекс УРСР від 08 липня 1970 року [7]. Значення Земельного Кодексу УРСР 1970 року полягає в тому, що першочергово у його преамбулі зазначено, що земля як найважливіше багатство суспільства є головним засобом виробництва в сільському господарстві і просторовим базисом розміщення і розвитку всіх галузей народного господарства, в тому числі, на наш погляд, і у сфері енергетики. Крім того, у ст. 4 Земельного Кодексу УРСР було здійснено поділ земель за їх основним цільовим призначенням на категорії, і хоча в якості окремого виду не виділено землі енергетики, дана класифікація земель на категорії досить позитивно оцінена у науковій літературі з точки зору її концептуального оформлення [12, с. 168; 14, с. 4]. Аналіз складу єдиного державного земельного фонду свідчить про те, що землі енергетики з міркувань доцільності можна розглядати у складі земель промисловості, транспорту, курортів, заповідників та іншого несільськогосподарського призначення, оскільки останніми визнаються землі, надані в користування підприємствам, організаціям та установам для здійснення покладених на них спеціальних завдань (промислового виробництва, транспорту, організації курортів, заповідників тощо).

Що ж стосується визначення безпосередньо земель промисловості, то з диспозиції ст. 114 Земельного Кодексу УРСР випливає, що до їх складу входять і землі, надані для розміщення і експлуатації теплових та інших електростанцій, енергетичних споруд і установок. Таким чином, можна констатувати, що ЗК УРСР розглядає землі енергетики як складову земель промисловості. Водночас, відносячи землі енергетики до складу земель промисловості, Земельний

Кодекс УРСР не визначає правовий режим їх використання. Так, ст. 111 Земельного Кодексу УРСР присвячена порядку користування землями промисловості, при цьому дана норма носить бланкетний (відсилочний) характер, оскільки не регламентує особливості використання цієї категорії земель, а тільки вказує на необхідності дотримання обмежень щодо їх використання, зокрема, встановлення зон з особливими умовами землекористування (округи санітарної охорони і т. ін.) визначається положеннями про ці землі, затверджуваними Радою Міністрів СРСР і Радою Міністрів Української РСР. Крім того, ст. 115 Земельного Кодексу УРСР не закріплено і порядок надання земель промисловим підприємствам для розміщення й експлуатації теплових та інших електростанцій, енергетичних споруд і установок.

Позитивним моментом Земельного Кодексу УРСР в частині регулювання відносин щодо правового режиму використання і охорони земель енергетики є те, що у відповідності до ст. 18 даного Кодексу передбачені обмеження щодо надання у користування земель для промислових та інших несільськогосподарських потреб, зокрема: для будівництва промислових підприємств, житлових об'єктів, залізниць і автомобільних шляхів, ліній електропередачі, магістральних трубопроводів, а також для інших несільськогосподарських потреб надаються землі несільськогосподарського призначення або непридатні для сільського господарства, або сільськогосподарські угіддя гіршої якості.

Отже, аналіз положень Земельного Кодексу УРСР 1970 року свідчить про те, що у даному нормативному акті вперше було закріплено правовий режим використання земель енергетики. І хоча самого поняття «землі енергетики» у Кодексі не містилося, все ж таки першопочатки безпосереднього правового регулювання відносин щодо використання земель енергетики потрібно пов'язувати саме з ним, незважаючи на те, що переважна більшість його положень у частині використання й охорони земель промисловості носили відсилочний характер і швидше окреслювали проблему, аніж її регулювали та вирішували.

Взагалі період 70-80-х років ХХ століття через загострення конфлікту «людина – природа» та зацікавленість держави в його розв'язанні, характеризується прийняттям значної кількості всесоюзних законодавчих актів як комплексного, так і диференційованого характеру щодо регулювання насамперед використання природних ресурсів та охорони природи в цілому. Але, як цілком справедливо відмічає К. А. Рябець, однак, за інтенсивного розвитку промислового виробництва, що безмежно використовувало природні ресурси, запланованих заходів, які передбачались даними правовими актами, було недостатньо, до того ж на місцях вони взагалі не виконувались [18, с. 343]. Крім того, саме в цей період відбулося розширення теоретичних досліджень та пошуків у сфері охорони природи, які в подальшому сприяли трансформації природоресурсного та природоохоронного права в екологічне [5, с. 24-25].

На даному етапі розвитку суспільних відносин починають з'являтися і наукові розробки, присвячені безпосередньо проблемі впливу енергетичної галузі та її об'єктів на стан навколишнього природного середовища [1; 20; 21]. Особливістю цих наукових доробків є те, що у них акцентується увага безпосередньо на характері і видах забруднення, які спричинює енергетична галузь на навколишнє природне середовище, і вони стосуються швидше проблем соціальної екології й охорони природи в цілому, аніж права чи правової охорони природи. Але це не применшує їх ролі та значення, оскільки саме завдяки їм було обґрунтовано і доведено негативний вплив енергетичних об'єктів на довкілля та констатовано необхідність реагування на нього і засобами державно-правового впливу. Крім того, серед видів забруднення, які завдавали навколишньому природному середовищу ТЕС, ГЕС, на першому плані стояла проблема охорони атмосферного повітря та водних ресурсів, що ж стосується земель, на яких знаходились дані об'єкти, то їх правовий режим і механізм охорони не досліджувались. На наш погляд, пояснюється це тим, що у 80-х роках ХХ століття пріоритетною екологічною проблемою у світі і Радянському Со-

юзі теж була, і залишається досі, проблема викидів забруднюючих речовин у повітря та очистки димових газів.

У цілому, історія розвитку нормативно-правового регулювання відносин щодо використання й охорони земель енергетики до 1991 року в Україні свідчить про відсутність єдиного спеціального нормативно-правового масиву, натомість дані відносини побічно регламентувались у правових приписах щодо використання й охорони земель різних категорій в цілому, окрім того, у юридичній термінології було відсутнім поняття «землі енергетики», більше того, вони не розглядались як окрема та самостійна категорія земель, а були в складі земель промисловості, тому їх правовий режим не був регламентований. При цьому у радянський період було напрацьовано значний правовий матеріал у сфері охорони навколишнього природного середовища, але рівень його ефективності був досить низький. У першу чергу це пов'язано з бурхливим розвитком промисловості, транспорту, небувалим ростом урбанізації, а з іншого боку – дані нормативні акти носили швидше закріплюючий, констатуючий, аніж охоронний характер, не було передбачено реальних кроків щодо зменшення, усунення чи недопущення негативних наслідків на стан довкілля.

Наступний етап розвитку законодавства щодо правового режиму земель енергетики пов'язаний з розпадом Радянського Союзу та здобуттям Україною незалежності. Правове регулювання відносин щодо використання й охорони земель енергетики в Україні здійснюється цілою низкою різногалузевих правових актів, неоднорідних за юридичною силою та характером. Так, на сьогоднішній день законодавство України у сфері енергозбереження в цілому налічує більше 500 нормативно-правових актів різної юридичної сили та охоплює різні напрямки правового регулювання: загальні засади паливно-енергетичного комплексу, електроенергетику, нафту і газ, вугільну сферу, ядерне законодавство, нетрадиційні джерела енергії тощо [6, с. 3-10], але такий великий масив не характеризується єдиною метою регулювання, що негативно відо-

бражається на рівні його ефективності [4, с. 100]. При цьому особливістю енергетичних відносин є їх надзвичайно динамічний характер та значущість для економічних інтересів суспільства і держави. Адже розвиток енергетичних відносин України, та й зрештою у світі, повинен забезпечити зміцнення світової еколого-енергетичної безпеки у контексті парадигми сталого розвитку через посилення заходів щодо охорони навколишнього природного середовища та зменшення енергозалежності держав [9, с. 86-87].

Отже, становлення і розвиток правового регулювання суспільних відносин щодо правового режиму земель енергетики, а також формування наукових розробок у досліджуваній галузі свідчать про поетапне поступове зародження правових основ у цій сфері. І хоча напрацьовано значну різногалузеву нормативно-правову базу у врегулюванні даних питань, ці положення носять декларативний, узагальнений, констатуючий характер, тому поки що не забезпечують повною мірою реалізацію державної екологічної політики у цій групі відносин та потребують вдосконалення.

Література

1. Бабаев Н.С. Ядерная энергетика, человек и окружающая среда. / Н. С. Бабаев, В. Ф. Демин, Л. А. Ильин. – М.: Энергоиздат, 1981. – 296 с.
2. Борейко В. Е. История охраны природы Украины X век – 1980 / В. Е. Борейко. – [изд. вт., доп.]. – К.: Киевский эколого-культурный центр, 2001. – 544 с.
3. Державний план розвитку енергетики ГОЕЛРО, розроблений Державною комісією по електрифікації 1920 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/ГОЭЛРО>.
4. Джумагельдиева Г. Д. К вопросу о способах систематизации законодательства об энергосбережении / Г. Д. Джумагельдиева // Вісник Академії адвокатури України. – 2011. - № 3 (22). – С. 100-108.
5. Екологічне право України. Академічний курс: підруч. / за ред. Ю. С. Шемшученка. – [друге вид.]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена актуальній проблемі становлення і розвитку правового регулювання відносин щодо використання і охорони земель енергетики на території України з моменту побудови перших електростанцій до здобуття Україною незалежності. Констатується, що незважаючи на значний масив нормативно-правових актів у даній сфері, вони носять декларативний, узагальнений, констатуючий характер, тому поки що не забезпечують повною мірою реалізацію державної екологічної політики в енергетичній галузі.

SUMMARY

Article devoted to the issue of formation and development of the legal regulation of the use and protection of land power in Ukraine since the creation of the first plants to Ukraine's independence. It is noted that despite the large amount of regulations in this area, they are declarative, generic, stating the nature, so far do not provide the full implementation of national environmental policy in the energy sector.

6. Енергетичне законодавство: збірник нормативно-правових актів // За заг. ред. Ю. С. Шемшученка і В. П. Нагребельного. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2003. – 732 с.

7. Земельний кодекс УРСР від 08 липня 1970 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1970. - № 29. - Ст. 205.

8. Земельний кодекс УРСР від 16 жовтня 1922 року. – Харків: Видавництво народного комісаріату юстиції, 1922. – 31 с.

9. Кушнірчук-Ставніча О. М. Концептуальні засади зміцнення еколого-енергетичної безпеки України у контексті парадигми сталого розвитку / О. М. Кушнірчук-Ставніча // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України. – 2012. – Вип. 22.1. – С. 82-89.

10. Леснов О. Вернуть Днепр в привычное русло. / О. Леснов // Рабочая газета. – 1992. – 22 сентября.

11. Мунтян В. А. Правова охорона природи УРСР. / В. А. Мунтян. – К.: Вища школа, 1982. – 231 с.

12. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: [монографія] / В. В. Носік. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 365 с.

13. Оверковська Т. К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні: [монографія] / Т. К. Оверковська. – Вінниця: Едельвейс і К, 2010. – 220 с.

14. Правдюк В. М. До історії теоретико-правових засад поділу земель за цільовим призначенням в 1918-1970 роках / В. М. Правдюк // Часопис Академії адвокатури України. – 2010. - № 6. – С.1-6.

15. Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: постанова Верховної Ради України від 05 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст.248.

16. Про охорону природи УРСР: закон УРСР від 30 червня 1960 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1960. - № 23. - Ст.175.

17. Розенблюм Д.С. Земельне право РСФСР / Д. С. Розенблюм. – М.: Госиздат, 1925 – 294 с.

18. Рябець К. А. Екологічне право: історичні засади формування до періоду одержання Україною незалежності / К. А. Рябець // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. - № 2. – С. 338-350.

19. Сидорова С. В. Становлення та розвиток правового забезпечення підвищення родючості ґрунтів / С. В. Сидорова / Земля і земельні відносини в історії права, держави і юридичної думки: мат. XX Міжнар. історико-прав. конф. 25-28 вересня 2008 року, м. Судак. / Ред. колегія: О. В. Тимошук (голова), І. Б. Усенко, О. Є. Сонін (відп. секр.), О. Н. Ярмиш та інш.; Таврійський нац. ун-т ім. В. І. Вернадського. – Сімферополь: ДІАЙПІ, 2009. – С. 454-459.

20. Скалин Ф.В. Енергетика и окружающая среда. / Ф. В. Скалин, А. А. Канаев, Л. З. Кооп. – Л.: Энергоиздат, 1981. – 280 с.

21. Энергетика и охрана окружающей среды / Под ред. Н.Г. Залогина, Л.И. Кроппа и Ю.М. Кострикина. М.:Энергия, 1979. – 351 с.