

УДК 349.41

ГЕНЕЗИС ПРИНЦИПУ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В ЗЕМЕЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Ярошук В. Г.

*Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, м. Київ, Україна.
E-mail: jarostschuk@ukr.net*

Досліджено розвиток принципу екологічної безпеки та проаналізовано особливості його відображення в земельному законодавстві.

Ключові слова: земельне право; принцип екологічної безпеки; екологічний інтерес; економічний інтерес.

Принципи земельного права реалізуються шляхом відтворення основних положень у земельно-правових нормах, які пронизують його систему та вдосконалюються з їх розвитком. Відсутність законодавчого оформлення принципів права ускладнює їх використання у практиці, породжує неоднозначне їх тлумачення. Тому при розкритті будь-якого правового принципу досить важливим є з'ясування питання, яким чином він відображається у законодавстві. Це ж, звісно, стосується і принципу екологічної безпеки.

Полягає даний принцип у створенні таких умов існування та розвитку особи, суспільства та держави, завдяки яким забезпечується своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз антропогенного і природного характеру. Одним з виявів принципу екологічної безпеки є закріплення на законодавчому рівні пріоритету екологічних цінностей над економічними [1, с. 269].

Особливий внесок у правовій науці України в дослідження правової природи екологічної безпеки здійснив Андрейцев В. І. Окремі її правові аспекти розкриті в роботах Балюк Г. І., Ковальчук Т. Г., Костицького В. В., Краснової М. В., Кулиничка П. Ф., Семчика В. І., Третяка Т. О., Шемшученка Ю. С. та інших. Однак у їхніх працях проблема щодо відображення принципу екологічної безпеки в земельному праві залишилась майже не висвітленою. Зазначене актуалізує потребу дослідження розвитку зазначеного принципу в земельному законодавстві України.

Як відомо, принцип екологічної безпеки на сьогоднішній день прямо не закріплений в актах земельного законодавства, проте він виводиться із їх загального змісту. Насамперед це стосується нормативно-правових актів, які містять земельно-правові норми, що мають чітко виражений екологічний характер. Дані норми регулюють той вид земельних відносин, виключною чи переважною функцією землі у яких є забезпечення охорони довкілля, здоров'я людини тощо. В юридичній літературі ці відносини називаються земельно-екологічними [2, с. 86].

Поява земельно-екологічних норм у земельному законодавстві пов'язана із формуванням в Україні екологічного права, яке особливо динамічно розпочалось в

повоєнні роки. В міжвоєнний період нормативно-правових актів екологічного спрямування була незначна кількість. Для прикладу, ЗК УСРР 1922 року [3] врегулював лише земельно-правові відносини стосовно землекористування, державного управління у земельній сфері, а також землеустрою та переселення. У такій ситуації говорити про наявність земельно-екологічних норм у даному кодексі не видається за можливе, а про відображення принципу екологічної безпеки і поготів.

Поступово ситуація почала змінюватись з прийняттям Радою Міністрів УРСР постанови від 03.06.1949 № 1432 «Про охорону природи на території Української РСР» [4] – нормативно-правового акту загального характеру стосовно врегулювання не лише екологічних, а й земельних правовідносин. Так, підпунктом «е» пункту 10 зазначеної постанови було встановлено заборону на випас худоби і косіння трави в лісах і насадженнях, а також на лісосіках та інших площах, де проводяться заходи сприяння природному лісопоновленню, та в лісокультурах. У свою чергу, підпунктом «є» цього ж пункту було заборонено розорювати цілинні степи на землях державного фонду без спеціального дозволу Ради Міністрів УРСР.

Наступним важливим кроком в екологізації земельного законодавства стало прийняття Центральним Комітетом Комуністичної партії України і Радою Міністрів УРСР постанови «Про заходи по поліпшенню охорони природи Української РСР» від 03.06.1958 № 719 [5], пунктом 1 якої на законодавчому рівні було постановлено «вважати, що охорона природи і відтворення природних багатств республіки, як важлива загальнодержавна справа, повинні стати предметом постійного піклування всіх партійних, радянських, профспілкових, комсомольських, господарських, наукових, громадських організацій і всього населення». Крім цього, зазначеною постановою зобов'язано установи та організації «забезпечувати раціональне використання природних багатств республіки в інтересах народного господарства, широко здійснювати різносторонні заходи по їх збереженню і відтворенню, рішуче присікати будь-які прояви недбайливого і безгосподарського ставлення до багатств природи, які є всенародним добром». Проте, у даному акті звертає на себе та обставина, що метою охорони природи згідно з ним були ще не екологічні інтереси, а інтереси народного господарства, тобто економічні.

Кардинальні зрушення у даному питанні відбулись з прийняттям Закону УРСР «Про охорону природи Української РСР» від 30.06.1960 [6].

Відповідно до ч. 3 ст. 1 зазначеного Закону (в редакції Закону УРСР від 25.06.1964) «в інтересах охорони природи забороняється така господарська діяльність, яка може шкідливо вплинути на стан природних багатств, призводить до ерозії ґрунтів, забруднення і обміління водойм, забруднення повітря, знищення корисних копалин тварин і рослин, зруйнування або пошкодження інших цінних об'єктів природи». Ч. 2 ст. 2-а було встановлено, що при плануванні використання природних ресурсів виходити з необхідності комплексного їх використання і відновлення на основі розширеного відтворення, враховуючи їх взаємний зв'язок і залежність, щоб експлуатація одних видів природних багатств не завдавала шкоди іншим.

Таким чином, цими правовими нормами, якими заборонялися певні види господарської діяльності в інтересах охорони природи, фактично було закріплено пріоритет екологічних інтересів над економічними, що повинен був би досягатись шляхом виявлення та запобігання реальних і потенційних загроз для природних ба-

гатств.

Зазначений Закон містив значну кількість правових норм з питань охорони земель (III розділ) та зелених зон міст і селищ (V розділ), використання земель лісового та водного фонду (IV, IV розділи), державних заповідників і природних пам'ятників (IX розділ), які за своєю правовою природою є земельно-екологічними. Тому, враховуючи положення статей 1 і 2-а, можна стверджувати, що принцип екологічної безпеки знаходив своє відображення у земельно-правових нормах Закону УРСР «Про охорону природи Української РСР» від 30.06.1960.

Подібні правові норми, які спрямовані на своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізацію реальних та потенційних загроз для життя і здоров'я людини, а також компонентів біосфери, містились і в ЗК УРСР 1970 року [7]. Хоча в ньому принцип екологічної безпеки, як й інші правові принципи земельного права, не був законодавчо оформлений, проте він чітко виводився з його загального змісту.

Насамперед мова йде про главу 6 ЗК УРСР 1970 року, якою були закріплені правові вимоги з проведення економічних, господарсько-організаційних та інших заходів, що спрямовані на охорону земель. Як підкреслюється в юридичній літературі, передбачаючи зазначені вимоги, держава передусім має метою захист родючості ґрунтів і забезпечення санітарно-гігієнічного стану земель як однієї з необхідних умов життя людей [8, с. 2-3]. Тому очевидно, що саме в правових нормах з охорони земель, які мають здебільшого земельно-екологічний характер, найбільш чітко проявляється принцип екологічної безпеки.

Зокрема вимоги стосовно запобігання і нейтралізації реальних та потенційних загроз містились в ст. 30 ЗК УРСР 1970 року. Цією статтею передбачалось, що промислові і будівельні підприємства, організації та установи зобов'язанні не допускати засмічення і забруднення сільськогосподарських та інших земель промисловими та іншими відходами. А підприємства, установи і організації, які виробляють або застосовують у виробництві отруйні речовини і ядохімікати, зобов'язані приймати заходи з попередження їх шкідливого впливу на землю. За забруднення сільськогосподарських та інших земель і за невиконання заходів з охорони земель Указом Президії Верховної Ради СРСР від 14.05.1970 «Про адміністративну відповідальність за порушення земельного законодавства» [9] було встановлено відповідну юридичну відповідальність.

Як відомо, характерним проявом здійснення регулюючої функції у галузі охорони земель, яка разом із стимулюючою, контрольною та каральною у правовій науці відноситься до чотирьох основних функцій правової охорони земель, є встановлення навколо окремих земельних ділянок та територій земель охоронних зон, в яких обмежується господарська та інша діяльність людей саме в інтересах охорони земель [10, с. 352].

Норми-заборони, що стосувались охоронних, санітарно-гігієнічних та інших зон, тобто зон з особливими умовами землекористування, склали у ЗК УРСР 1970 року окрему групу правових норм.

Так, ч. 5 ст. 100 ЗК УРСР 1970 року передбачалось, що на землях зелених зон не допускається будівництво об'єктів, що не пов'язані із захисними і санітарно-гігієнічними функціями цих зон, а також цілям організації відпочинку населення. Статтею 116 встановлювалось, що довкола промислових підприємств в залежності від характеру виробництва створюються санітарно-захисні зони згідно з нормами,

затвердженими у відповідному порядку. У межах цих зон житлове будівництво заборонялось.

Особливі охоронні зони передбачались вздовж повітряних і підземних кабельних ліній електропередач (ст. 121), навколо земель курортів (ст. 125), заповідників (ст. 130), водойм, водяних джерел і гідротехнічних споруд (ст. 142) і т.д. Ці зони сприяли запобіганню і нейтралізації реальних та потенційних загроз антропогенного і природного походження для життя і здоров'я людини, а також для компонентів біосфери.

З прийняттям ЗК УРСР 1990 року [11] ситуація щодо відображення принципу екологічної безпеки в головному земельному нормативно-правовому акті суттєво не змінилась. Не вплинуло на це і закріплення на конституційному рівні, а саме в Декларації про державний суверенітет України від 16.07.1990 і в Законі УРСР «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР» від 19.06.1991, правових положень щодо екологічної безпеки.

Як і в попередньому кодексі, у ЗК УРСР 1990 року (у тому числі в редакції Закону України «Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР» від 13.03.1992 [12]) принцип екологічної безпеки знаходить здебільшого своє відображення у правових нормах стосовно правового регулювання охорони земель, у тому числі щодо охоронних, санітарно-гігієнічних та інших зон.

У ЗК УРСР 1990 року питанню охорони земель було присвячено окремий III розділ. Відповідно до ст. 82 ЗК УРСР 1990 року охорона земель включала систему правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на їх раціональне використання, захист від шкідливих антропогенних впливів і т.д. У свою чергу, система раціонального використання земель повинна була мати природоохоронний, ресурсозберігаючий, відтворювальний характер і передбачати збереження ґрунтів, обмеження негативного впливу на них, а також на рослинний і тваринний світ, геологічні породи, водні джерела та інші компоненти навколишнього середовища (ст. 83 ЗК УРСР 1990 року).

Крім цього, ст. 84 ЗК УРСР 1990 року передбачалось, що зміст охорони земель полягав у захисті їх від забруднення відходами виробництва, хімічними і радіоактивними речовинами та від інших процесів руйнування, тобто негативних процесів для життя і здоров'я людини та інших елементів біосфери. Як видно, у зміст охорони земель включались заходи, що були спрямовані на зменшення кількісної міри екологічної небезпеки, тобто екологічного ризику.

Таким чином, відповідно до ЗК УРСР від 1990 року метою охорони земель було, зокрема, і запобігання, нейтралізація реальних і потенційних загроз для життя і здоров'я людини, а також компонентів біосфери.

Як і в ЗК УРСР 1970 року, досліджуваний правовий принцип проявляється у ЗК УРСР 1990 року в правових нормах щодо правового режиму зон з особливими умовами землекористування.

Так, у зазначеному нормативно-правовому акті передбачалось створення санітарно-захисних зон навколо промислових підприємств (ст. 68), охоронних зон вздовж повітряних і підземних кабельних ліній електропередач, навколо випромінюючих споруд телерадіостанцій (ст. 69), округів санітарної охорони з метою охорони природних лікувальних факторів земель оздоровчого призначення (ст. 73), зон охорони навколо водойм, водних джерел і гідротехнічних споруд (ст. 78) тощо.

Для землекористувачів у цих зонах законодавством встановлювались окремі обмеження прав на землю, які здебільшого були спрямовані на захист життя і здоров'я людини, а також компонентів біосфери.

Оскільки домінуюче значення в суб'єктивному розумінні обмеження прав на землю, як підкреслює Бусуйок Д. В. [13, с. 34], має виключно суб'єктивний обов'язок зобов'язаної сторони, то цілком очевидно, що принцип екологічної безпеки знаходить своє відображення і у відповідних суб'єктивних обов'язках землекористувачів. Для прикладу, п. 6 Порядку користування землями водного фонду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.05.1996 № 502 [14], на користувачів земель водного фонду було покладено обов'язок суворо дотримуватися встановленого режиму для зон санітарної охорони, прибережних захисних смуг, смуг відведення, берегових смуг водних шляхів, а також запобігати проникненню у водні об'єкти стічних вод, пестицидів і добрив через прибережні захисні смуги.

Очевидно, що принцип екологічної безпеки проявлявся не лише в обов'язках користувачів земельними ділянками, які розташовані в зонах з особливими умовами землекористування, а й в інших передбачених ЗК УРСР 1990 року обов'язках суб'єктів земельних правовідносин.

Зокрема, досліджуваний принцип, на нашу думку, відображався в обов'язку землекористувачів застосовувати природоохоронні технології виробництва, не допускати погіршення екологічної обстановки на території в результаті своєї господарської діяльності (п. 2 ч. 1 ст. 42), а також в обов'язку сільських Рад народних депутатів у сприянні створенню екологічно чистого середовища (п. 8 ч. 1 ст. 9). У зв'язку з тим, що обов'язкам кожного учасника земельних правовідносин кореспондуються відповідні права інших учасників, тому зазначений принцип проявлявся не лише у зазначених вище обов'язках, а й у відповідних правах суб'єктів земельних правовідносин.

Таким чином, підсумовуючи, варто зазначити, що принцип екологічної безпеки не був прямо закріплений в ЗК УРСР 1970 року, ЗК УРСР 1990 року та в інших земельних нормативно-правових актах, проте він виводився із їх загального змісту. Передусім це стосувалось законодавчих актів, що містили земельно-правові норми, які мали чітко виражений екологічний характер, тобто земельно-екологічні норми.

В подальшому, більшість вказаних земельно-екологічних норм ЗК УРСР 1970 року та ЗК УРСР 1990 року були закріплені і в чинному Земельному кодексі України. Тому перспективним напрямком подальших досліджень може стати аналіз відображення принципу екологічної безпеки в чинному земельному законодавстві України.

Список літератури

1. Ярошук В. Г. Конституційно-правові аспекти екологічної безпеки / В. Г. Ярошук // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 267-270.
2. Кулинич П. Ф. Предмет земельного права України / П. Ф. Кулинич // Право України. – 2008. – № 9. – С. 81-87.
3. Земельный кодекс У.С.С.Р. (Утвержден Всеукраинским Центральным Исполнительным Комитетом Советов – 29 ноября 1922 г.). – Х. : Наркомзем. – 1923. – 32 с.
4. Постанова Ради Міністрів УРСР «Про охорону природи на території Української РСР» від 03.06.1949 № 1432 (витяг) // Збірник законодавчих актів на допомогу сільським і селищним радам / [Під ред. М. О. Голодного]. – К. : Політвидав України, 1967. – 1000 с. – С. 479-482.
5. Постанова Центрального Комітету КП України і Ради Міністрів УРСР «Про заходи по

поліпшенню охорони природи Української РСР» від 03.06.1958 № 719 (витяг) // Збірник законодавчих актів на допомогу сільським і селищним радам / [Під ред. М. О. Голодного]. – К. : Політвидав України, 1967. – 1000 с. – С. 476-479.

6. Закон УРСР «Про охорону природи Української РСР» від 30.06.1960 // Збірник законодавчих актів на допомогу сільським і селищним радам / [Під ред. М. О. Голодного]. – К. : Політвидав України, 1967. – С. 470-476.

7. Земельный кодекс Украинской ССР с поstateйными материалами в редакции по состоянию на 1 сентября 1972 года / [Под ред. Г. М. Аксельруда]. – К. : Политиздат Украины, 1973. – 212 с.

8. Бычкова Ц. В., Кулинич П. Ф. Правовая охрана земель / Ц. В. Бычкова, П. Ф. Кулинич. – К. : Знание, 1984. – 16 с.

9. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 14.05.1970 «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства» // Земельный кодекс Украинской ССР с поstateйными материалами в редакции по состоянию на 1 сентября 1972 года / [Под ред. Г. М. Аксельруда]. – К. : Политиздат Украины, 1973. – 212 с. – С. 197-198.

10. Земельне право України: [підруч. для студ. юрид. вищ. навч. іакл.]ю / [В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга]. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 600 с.

11. Земельний кодекс Української РСР // Земельна реформа на Україні: Зб. Законодавчих та урядових актів. – К. : Україна, 1991. – 96 с. – С. 33-55.

12. Закон України «Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР» від 13.03.1992 № 2196-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 25. – Ст. 354.

13. Бусуйок Д. В. Обмеження прав на землю за законодавством України: [Монографія] / Д. В. Бусуйок. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. – 144 с.

14. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.1996 № 502 «Про затвердження Порядку користування землями водного фонду» // Земельний кодекс України з поstateйними матеріалами: Збірник нормативно-правових актів та матеріалів судової практики: За станом нормативно-правових актів та актів органів судової влади на 1 лютого 2006 року / [Упорядник А. М. Мірошниченко] / [Наук. ред. В. В. Носік]. – К. : Фізична особа – суб'єкт видавничої справи Романчук Р. С., 2006. – 720 с.

Ярошук В. Г. Генезис принципа екологічної безпеки в земельному законодавстві / В. Г. Ярошук // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2012. – Т. 25 (64). № 1. 2012. – С. 353-358.

Исследовано развитие принципа екологіческой безопасности и проанализировано особенности его отображения в земельном законодательстве.

Ключевые слова: земельное право; принцип екологіческой безопасности; екологіческий интерес; экономический интерес.

Yaroshchuk V. Genesis as a principle of environmental safety in land legislation / V. Yaroshchuk // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2012. – Vol. 25 (64). № 1. 2012. – P. 353-358.

Development of the ecological safety principle was studied, also it was analyzed features of its display in land legislation.

Keywords: land law; principle of environmental safety; environmental interest; economic interest.

Статья поступила в редакцию 28.01.2012.