

ПРИНЦИПИ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ

У статті аналізуються принципи правової охорони земель України, до яких автор відносить «публічність правової охорони», «взаємодію державних установ, суб'єктів земельних правовідносин з інститутами громадянського суспільства», «єдність матеріальних і процедурних підстав правової охорони», «оперативну доступність до баз даних (геопросторових)». Розглядаються проблеми реалізації цих принципів.

Ключові слова: принципи правової охорони земель, ефективність землеохоронної діяльності.



Вівчаренко Олег Антонович,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового, екологічного та аграрного праваЮридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

Суспільне розуміння проблеми принципів права і розуміння юридичне не збігаються. Існує певна невідповідність, викладена в теоретичних джерелах, з приводу ролі, сутності та змісту принципів права, їх переліку, класифікації [1]. Сумніви виникають і щодо принципів правової охорони земель, якими, на нашу думку, є «публічність правової охорони», «взаємодія державних установ, суб'єктів земельних відносин з інститутами громадянського суспільства», «єдність матеріальних і процедурних підстав правової охорони земель», «оперативна доступність до баз даних (геопросторових)».

Вважаємо, що достатня ясність змісту і соціальної ефективності цих принципів як регулятора правових відносин може мати місце лише у складі єдиної землеохоронної юрисдикції держави. Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [2], у якій міститься визначення термінів, словосполучення *самовільне зайняття земельної ділянки* трактується як «будь-які дії, які свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання в користування (оренду) або за відсутності вчинення правочину щодо такої земельної ділянки». При цьому згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 284

від 19 квітня 1993 року «Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам» наглядовий орган (органи прокуратури та інші уповноважені органи) має комісійно визначити факт виникнення збитків у праволодильців і вжити заходів щодо їх відшкодування [3]. Але, як свідчать результати перевірок стану законності у сфері земельних правових відносин, ефективність системи правової охорони земель є низькою.

Генеральною прокуратурою України відзначено, що залишається низьким рівень державного контролю у сфері використання та охорони земель. Щороку майже третина порушень, які виявляються органами земінспекції, залишаються неусунутими. Немає належної протидії самовільному зайняттю земель, площа таких земель становить близько 160 тис. га, не за цільовим призначенням використовується понад 8 тис. га. При цьому до органів прокуратури надсилаються матеріали про дріб'язкові порушення, чим створюється видимість ефективності роботи. Прокурорами порушено низку кримінальних справ, з яких половину направлено до суду, опротестовано понад 5 тис. актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, до відповідальності притягнуто майже 4,5 тис. посадових осіб.

За втручання прокурорів державі відшкодовано 40 млн грн і повернуто понад 10 тис. га земель. Так, до суду направлено кримінальну справу стосовно колишнього голови Республіканського комітету з охорони пам'яток і культурної спадщини П. та

його заступника З. за надання 58 незаконних дозволів на відчуження особливо цінних земель, чим державі заподіяно збитків на суму 16 млн грн.

Генеральною прокуратурою України організовано перевірки додержання земельного законодавства та прав громадян у сфері земельних відносин. Значну небезпеку становлять накопичувальники промислових відходів, експлуатація більшості з яких здійснюється з порушенням проектних рішень і правил безпеки. Більша частина сміттєзвалищ і полігонів не відповідають санітарно-екологічним нормам, працюють у режимі перевантаження, на них щорічно вивозиться до 40 млн м³ твердих побутових відходів. Лише 2,5% відходів знищується на сміттєспалювальних заводах міст Києва та Дніпропетровська, які є джерелами інтенсивного забруднення атмосфери і потребують реконструкції.

Через невиконання державних програм поводження з відходами упродовж десятиріч практично не утилізуються та не знешкоджуються токсичні відходи I-III класу небезпеки (накопичено близько 22 млн тонн). У цій сфері органами прокуратури порушено 82 кримінальні справи, з яких направлено до суду більше половини, до відповідальності притягнуто 6,7 тис. посадових осіб, відшкодовано понад 8,2 млн грн завданних доквітлю збитків. Зокрема через перевантаження полігону побутові відходи з міста Житомира розміщувалися на землях сільськогосподарського призначення (площа – 2 га), чим заподіяно державі 180 тис. грн збитків [4].

Постають питання: чи можна за низькою правовою ефективністю вважати, що «працюють» загалом принципи правової охорони земель, адже майже половина порушень земельного законодавства не отримують обов'язкового реагування.

З точки зору низької ефективності землеохоронної діяльності може йтися про правовий дефолт держави, про що нагадує Рахункова палата України, підкреслюючи, що фінансуючи органи влади, держава витрачає значні кошти на посадових осіб, наслідки діяльності яких національними та міжнародними судами визнаються протиправними, а сама діяльність – такою, що не призводить до усунення причин виникнення суперечок [5].

З огляду на дещо абстрактний характер деяких принципів виникає сумнів і з приводу можливості досягти успіху щодо конкретизації їх змісту. Адже, наприклад, неоднозначність змісту таких принципів права, як справедливість, рівність перед судом і законом, гуманізм, верховенство права тощо відбивається і на системі застосування права. На нашу думку, кожний принцип, зокрема і принципи правової охорони земель, має бути передусім визначений як сукупність конкретних правових вимог, тобто кожен правовий принцип повинен мати не лише ідеологічний, а й прагматичний сенс, а також знайти практичне втілення в процесі правозастосування. Адже саме правотворчість і правозастосування мають бути пов'язані, знайти своє послідовне емпіричне втілення і підтвердження ідей, прагматичного значення

принципів права. Це набуває особливого значення на тлі кардинальних змін у правовій системі, що відбуваються протягом останніх десятиліть.

У сучасній правовій науці існує чітке уявлення про особливе значення принципів права: по-перше – як джерела явища, по-друге – як правового контенту, тобто спрямованої дії права на соціум. Абсолютизація одного з цих значень частіше за все може відбуватися в межах певної ідеологічної системи (особливо це було помітно за часів радянського тоталітаризму) або ідеологеми, що притаманна сучасному перехідному періоду від тоталітарної до відкритої демократичної системи права. Як відомо, соціалізму як системі правових ідей властиво перебільшення такої ролі права як засобу витіснення негативних властивостей суспільства, зокрема таких явищ, як злочинність, правовий анархізм, правовий негативізм, девальвація права тощо. У сучасних умовах безпосередня роль принципів права пов'язана з проблемою конкретизації та багатоадресності правових вимог, комплексного розвитку контенту права, роз'єднання догматики (правових вимог) і соціальної ефективності (мети) правового регулювання, а також із подоланням колізій у праві.

Дієвість принципів права зумовлена зокрема тим, що право поєднується із загальнолюдськими цінностями буття, які притаманні не тільки певній ідеологічній системі, а й сучасній правовій традиції, правовій ментальності, зокрема професійній ментальності персоналу правозастосовних органів. Так, правозастосовник застосовує правові вимоги, приймає

рішення, узгоджені з принципами права. Наприклад, спеціалістам системи Держземагентства до повноважень у частині охорони земель належить низка напрямків землеохоронної діяльності (зокрема обґрунтування і забезпечення досягнення раціонального землекористування; захист сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб; захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів; збереження природних водноболотних угідь; попередження погіршення естетичного стану та екологічної ролі антропогенних ландшафтів; консервація деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь) [6]. Проте спеціалісти Держземагентства, проводячи свою діяльність, зумовлену низкою наказів та інших законодавчих положень, навряд чи можуть забезпечити дію принципу верховенства права, ураховуючи його дещо абстрактний сенс.

У той же час, здійснюючи реконструювання принципів правової охорони (їх тлумачення), правозастосовник, зокрема прокурор, суддя, орган місцевого самоврядування, має спиратися на конкретні принципи права, обґрунтовуючи свої рішення, посилятися на визначальні засади правового регулювання. Серед головних засад регулювання основне значення має саме принцип верховенства права, який функціонально може

втілюватися в таких його складових, як правова визначеність або правова пропорційність. Вони, з одного боку, є об'єктивним індикатором реалізації верховенства права (правова визначеність або правова пропорційність), а з іншого – його суб'єктивною умовою ефективної реалізації (правова добросовісність). Так, правозастосовник, дотримуючись принципу верховенства права, має бути переконаний у тому, що правова визначеність певного рішення – суть додержання вимог, власне формальна ознака верховенства права, а пропорційність, послідовність цього рішення – його матеріальна ознака [7, с. 148–204]. Таким чином, визначені нами принципи правової охорони земель мають функціонально належати до тих чи інших індикаторів верховенства права – до правової визначеності («єдність матеріальних і процедурних підстав правової охорони земель», «оперативна доступність до баз даних (геопросторових)» або до правової добросовісності («публічність правової охорони», «взаємодія державних установ, суб'єктів земельних відносин з інститутами громадянського суспільства»).

Ідеологія плюралістичної демократії, закладена в чинній Конституції України, містить декілька важливих положень щодо принципів правової охорони земель. По-перше, у ст. 3 Основного закону вказується про те, що держава відповідає за результати своєї діяльності, тобто йдеться про презумпцію винуватості держави у разі настання негативних наслідків. По-друге, у ст. 66 Основного закону міститься вказівка про те, що

кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані ним збитки. По-третє, правова охорона земель має конституційне закріплення у частині визначення універсального об'єкта – землі – як основного національного надбання, що підлягає особливій охороні (ст. 14); у нормах Основного Закону охорона землі як основного національного надбання реалізується через правові механізми забезпечення екологічної безпеки, сталого розвитку земельної території держави, обмеження прав та свобод людини і громадянина в інтересах забезпечення охорони землі як основного національного надбання (ст.ст. 16, 41, 85). При цьому акти з питань охорони землі ухвалюються судами іменем України та є обов'язковими до виконання на всій території України. Усі ці положення є складовими зазначеного принципу, адже в них міститься як загальна складова зазначених принципів охорони землі, обернена до необмеженого кола осіб (відповідальність держави перед громадянами – ст. 3 Конституції України; обов'язковість судових рішень до виконання на всій території України – ст. 124 Конституції України), так і спеціальна складова, що адресується певним особам (кожен... зобов'язаний відшкодувати завдані ним збитки, – ст. 66 Конституції України).

Слід також зазначити, що виконання вимог щодо охорони земель має охоронне забезпечення як в адміністративно-деліктному, так і в кримінальному законодавстві. Так, в адміністративно-деліктному законодавстві встановлено відповідальність за правопорушення,

що так чи інакше пов'язані з порушенням охорони земель (ст.ст. 52, 59-1, 63-64, 66, 67, 69, 73, 74, 75 КУпАП). Згідно з Кримінальним кодексом України караються діяння, що певним чином стосуються порушень правової охорони земель (ст.ст. 236, 237, 238, 239, 239-1, 239-2, 240, 241, 242, 252, 253, 254 КК України).

Охоронна функція права з погляду забезпечення охорони та захисту земель має знайти свою реалізацію у колі певних визначень [8, с. 33]. Поділяючи думку деяких українських учених з цього питання, вважаємо за необхідне додати, що коло визначень, які мають забезпечити принципи правової охорони земель, мають зокрема спиратися на такі поняття, як «земельні правопорушення», «земельний правочин», «юридична відповідальність у галузі охорони земель», «земельні ресурси», «консервація земель», «зонування земель» тощо. Установлення відповідальності за порушення вимог охорони земель є, на нашу думку, лише логічним завершенням принципів правової охорони земель, зокрема принципу «єдності матеріальних та процедурних підстав правової охорони земель».

Проте практичне втілення цих принципів складає досить громіздку процесуальну процедуру. Так, згідно зі згаданою постановою Кабінету Міністрів України № 284 від 19 квітня 1993 року «Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам» власникам землі та землекористувачам відшкодовуються лише ті збитки, що заподіяні вилученням (викупом) і тимчасовим зайняттям земельних

ділянок, установленням обмежень щодо їх використання, погіршенням якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей земельних ділянок або приведенням їх у не придатний для використання стан і неродержанням прибутків у зв'язку з тимчасовим невикористанням земельних ділянок. Розміри збитків визначаються комісіями, створеними Київською та Севастопольською міськими, районними державними адміністраціями, виконавчими комітетами міських (міст обласного значення) рад. До складу комісій включаються представники органів влади, а також власники землі або землекористувачі (орендарі), яким заподіяно збитків, представники підприємств, установ, організацій та громадяни, які будуть їх відшкодовувати, представники державних органів земельних ресурсів і фінансових органів, органів у справах містобудування й архітектури та виконавчих комітетів сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, на території яких містяться земельні ділянки. Досудовий комісійний порядок визначення розміру шкоди є, на нашу думку, застарілою процедурою, яка призводить лише до створення тяганини, а можливо – й до корупційних ситуацій. До того ж ефективність комісійної роботи є низькою, про що викладено в інформації на сайті Генеральної прокуратури України.

Недостатніми, як ми вважаємо, є повноваження державних інспекторів, що працюють у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України. Вони

відповідно до згаданої постанови Кабінету Міністрів України мають право: а) безперешкодно обстежувати в установленому законодавством порядку земельні ділянки, що перебувають у власності та користуванні юридичних і фізичних осіб, перевіряти документи щодо використання та охорони земель; б) давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства України про охорону земель відповідно до їх повноважень, а також про зобов'язання приведення земельної ділянки в попередній стан у випадках, установлених законом, за рахунок особи, яка вчинила відповідне правопорушення, з відшкодуванням завданих власнику земельної ділянки збитків; в) складати акти перевірок чи протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про охорону земель і розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, а також подавати в установленому законодавством України порядку до відповідних органів матеріали перевірок щодо притягнення винних осіб до відповідальності; г) у разі неможливості встановлення особи правопорушника земельного законодавства на місці вчинення правопорушення доставляти його до міліції чи до приміщення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради для встановлення особи порушника та складення протоколу про адміністративне правопорушення; д) викликати громадян, зокрема посадових осіб, для одержання від них

усних або письмових пояснень з питань, пов'язаних з порушенням земельного законодавства України; е) передавати до органів прокуратури, органів дізнання та досудового слідства акти перевірок та інші матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки злочину тощо.

Отже, маючи право застосовувати примус у вигляді доставлення особи до міліції чи до виконавчого органу, орган-інспектор позбавлений права подавати позов до суду щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився. Орган-інспектор може звертатися до суду лише через органи прокуратури, тобто має проводитися додаткова перевірка фактів спричинення шкоди. На нашу думку, така додаткова перевірка лише шкодить справі правової охорони земель в Україні.

Таким чином, практика землекоронної діяльності правозастосовних органів свідчить про те, що виникнення тих чи інших правових положень, їх поступове перетворення у принципи права може відбуватися в результаті правозастосувального процесу, що має ознаки єдиної юрисдикції у сфері охорони земельних ресурсів. У цій юрисдикції, що може охоплювати діяльність спеціалістів органів Держземагентства, органів прокуратури, судових органів, органів влади та місцевого самоврядування, повноваження зазначених органів повинні, на нашу думку, мати єдині складові правової догми (норми, вимоги, стандарти), що перетворюються на елементи правової дійсності, через

відбір і застосування сучасних правових вимог, легітимацію правомірних інтересів. І лише таким чином, завдяки кращій юридичній практиці, можуть утверджуватися принципи права.

Список використаних джерел:

1. Погребняк В. П. Основоположні принципи права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В. П. Погребняк. – Х., 2009. – 39 с.

2. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 року № 963-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main?find=1&sp=tt1001&text>.

3. Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 року № 284 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main?find=1&sp=i&user=tt2002&text>.

4. Офіційний сайт Генеральної прокуратури України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&_c=view&id=12985.

5. Офіційний сайт Рахункової Палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16733081>.

6. Офіційний сайт Державного агентства земельних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dazru.gov.ua>.

7. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістова характеристика) : монографія / С. П. Погребняк. – Х. : Право, 2008. – 240 с.

8. Ковальський В. С. Охоронна функція права: монографія / В. С. Ковальський. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 336 с.

Вивчаренко О. А. Принципы правовой охраны земель Украины.

В статье анализируются принципы правовой охраны земель Украины, к которым автор относит «публичность правовой охраны», «взаимодействие государственных учреждений, субъектов земельных правоотношений с институтами гражданского общества», «единство материальных и процедурных оснований правовой охраны», «оперативную доступность до баз данных (геопространственных)». Рассматриваются проблемы реализации этих принципов.

Ключевые слова: принципы правовой охраны земель, эффективность землеохранительной деятельности.

Vivcharenko O. A. The Principles of the Legal Protection of Land in Ukraine.

The article analyzes the principles of the legal protection of land in Ukraine. The following principles are discussed: «publicity of the legal protection», «the interaction of the state institutions, the subjects of land relations with the institutions of the civil society», «the unity of material and procedural grounds of the legal protection», «the operational access to the geospatial databases». The author also analyzes some problems of the implementation of the above mentioned principles.

Keywords: principles of legal protection of the land, the effectiveness of land protection.

Стаття надійшла до редакції 21.06.2013