

² Кичилюк Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення. Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Тетяна Станіславівна Кичилюк – Національний аграрний університет. – К., 2007. – С. 43.

³ Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования / А. К. Голиченков. – М.: Изд-во МГУ, 1992. – С. 29.

⁴ Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – С. 546–561.

⁵ Ветвицький Д. О. Розвиток державної екологічної політики України в умовах глобалізації. Дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.02 / Дмитро Олександрович Ветвицький – Академія муніципального управління. – К., 2010. – С. 26.

⁶ Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року. Затверджено Законом України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Ст. 158.

⁷ Там само.

⁸ Ветвицький Д. О. Вказана праця. – С. 112.

⁹ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

¹⁰ Поточний архів Генеральної прокуратури України за 2011 рік.

Резюме

Проаналізовано державний контроль і нагляд у сфері охорони довкілля як складову екологічної політики України. Запропоновано шляхи оптимізації системи державного контролю і нагляду у цій сфері.

Ключові слова: державний контроль; нагляд; екологічна політика; державний контроль і нагляд у сфері охорони довкілля.

Резюме

Осуществлен анализ государственного контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды как составляющей экологической политики Украины. Предложены пути оптимизации системы государственного контроля и надзора в этой отрасли.

Ключевые слова: государственный контроль; надзор; экологическая политика; государственный контроль и надзор в сфере охраны окружающей среды.

Summary

The analysis of state control and supervision is carried out in the field of guard of environment as making ecological policy of Ukraine. The ways of optimization of the state checking and supervision system are offered in this industry.

Key words: state control; supervision; ecological policy; state control and supervision in the field of guard of environment.

Отримано 9.11.2011

ИКМЕТ АЛОВСАТ ОГЛЫ ДЖАВАДОВ

Икмет Аловсат оглы Джавадов, кандидат юридических наук, младший научный сотрудник Института государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ В ПРАВОВЫХ СИСТЕМАХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН*

Темой нашей статьи являются понятие и сущность охраны земель в правовых системах зарубежных стран на примере Российской Федерации и Украины. Выбор этих стран для проведения исследования обусловлен близостью их расположения, общностью истории формирования правовых институтов, в том числе института охраны земель. Также определенным интересом является нынешнее состояние правовой охраны земель в странах, которые обрели независимость после распада СССР. Данная тема была выбрана не случайно, поскольку земля как природный ресурс особо охраняется законодательством Украины. Так, Конституция Украины в ст. 13 гласит, что земля есть собственностью Украинского народа. Статья же 13 Конституции Украины относит землю к основному национальному богатству, которое находится под особой охраной государства.

Земля принадлежит к основным природным объектам и входит в состав единой экологической системы как ее неотъемлемая часть.

Некоторые авторы рассматривают землю как поверхность, которая охватывает плодородный пласт грунта. Он дает жизнь растениям, а через них всему существу на планете, является местом жизни микроми-

© Икмет Аловсат оглы Джавадов, 2011

* Стаття друкується мовою оригіналу.

ра, универсальным биологическим нейтрализатором загрязнений. Земля также является главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, пространственным базисом для расселения людей, размещения промышленных объектов, транспортных путей, мест отдыха, оздоровительных учреждений и т.п.¹

Другие авторы рассматривают землю как более широкое понятие: как территориально-пространственную базу функционирования государства в пределах государственной границы; основное национальное богатство, правовой режим которого предусматривает приоритет, в сравнении с другими материальными и духовными объектами национального богатства; основное национальное богатство, которое предусматривает его формально-юридической легализации как биолого-географической, экологической, рекреационной, лечебной, оздоровительной, историко-культурной и другой ценности нации².

Именно институт правовой охраны земель приобретает сегодня все большее значения, особенно с приходом к власти нового Президента особую актуальность приобретает институт охраны земель в связи с заявлениями об острой необходимости отмены моратория на отчуждение земель товарного сельскохозяйственного назначения, формирования рынка земли. Одновременно с возникновением свободного экономического оборота земель сельскохозяйственного назначения возникает необходимость более жесткого урегулирования их охраны.

Сравнительно правовой анализ института охраны земель в зарубежных странах позволит проанализировать и перенять позитивный опыт как более развитых стран (страны Европейского Союза, США), так и стран, которые входили в состав СССР (страны СНГ, прибалтийские страны).

Институт правовой охраны земли тесно связан с институтом правовой охраны природы, является производным от него. Как отмечает М. А. Фролов, именно в системе охраны земель наиболее полно проявляется неразрывная связь земельного и экологического права, в которой охрана земель являет собой часть более широкого понятия охраны окружающей природной среды³.

Это утверждение находит свое подтверждение в работах других ученых, например Г. А. Аксененок, который отметил, что «... земля – не продукт человеческого труда, не товар, а составная и неотъемлемая часть природы, окружающей человека природной среды...»⁴.

Охрана земель – важная составляющая земельно-правового регулирования, и поэтому почти все институты земельного права определенным образом имеют земельно-охранительную направленность.

В теории земельного права институт правовой охраны земель был предметом исследования как украинских, так и российских ученых-правоведов. Необходимо отметить, что большинство постулатов, которые относятся к правовой охране земель, были разработаны еще учеными СССР.

Среди работ, посвященных правовой охране природы, в том числе и земель, следует отметить следующих российских авторов: В. В. Петрова, И. О. Краснову, Б. В. Ерофеева, К. Х. Ибрагимова, А. К. Ибрагимова, М. М. Бринчука; украинских ученых: В. И. Андрейцева, П. Ф. Кулинич, Ю. С. Шемшученко, Т. Г. Ковальчук, М. А. Фролова и другие.

Что же представляет собой правовая охрана земли? Изучение данного понятия следует начать с исследования понятий «правовая охрана природы», «правовая охрана окружающей среды» (исходя из целей данного научного исследования считаем нецелесообразным приводить здесь тезисы дискуссии о правильности формулировок «охрана природы», «охрана окружающей природной среды» и т.д. – прим. автора) с дальнейшим применением данного понятия к более специализированному объекту – земле.

В литературе относительно понятия правовой охраны существуют разные взгляды и подходы, которые можно разделить на несколько групп в зависимости от количества составляющих элементов и их компоновки. Условно научные подходы к определению правовой охране природы можно разделить на три группы:

1. Правовая охрана – это совокупность определенных мер, способов или средств, которые закреплены в законодательстве.

2. Правовая охрана – это совокупность правовых норм, установленный государством объем прав и обязанностей, правила поведения.

3. Правовая охрана – это совокупность правовых норм и правоотношений, которые возникают во время их реализации.

К первой группе ученых можно отнести Ю. С. Шемшученко, который, рассматривает правовую охрану окружающей среды как «систему государственных и общественных мероприятий по управлению целенаправленной организацией этой среды, сохранение естественного комплекса и рационального использования природных ресурсов с целью непрерывного развития народного хозяйства страны и на этой основе максимально полного удовлетворения материальных и духовных нужд человека»⁵. Очень схожие убеждения относительно понятия правовой охраны окружающей среды разделяют В. Л. Мунтян, С. С. Константиныди, Ф. Х. Адиханов, которые под этим понятием также подразумевают совокупность определенных мер, средств или способов. Ко второй группе ученых можно отнести литовского теоретика А. Шаркаускене, который под правовой охраной понимает закрепленную в законодательном порядке систему мер по охране природы от уничтожения, обеспечения её рационального использования и приумножения в целях удовлетворения разных нужд общества в природных благах, а также правовая охрана природы сводится к установленным общественным обязательным правилам, общим моделям человеческого поведения, призванных организовать общественное отношение относительно природы в нужном обществе направлении, призванных внести в данную сферу общественной жизни организованность и урегулированность⁶. Данное понятие выведено ученым в отно-

шении такого природного ресурса как лес, но в полной мере, по нашему мнению, может применяться как к охране природы в целом, так и к охране земель.

Также ко второй группе относится российский теоретик Н. Т. Осипова, позиция которой в этом вопросе следующая. Правовая охрана окружающей среды – это установленный государством объем прав и обязанностей субъектов права по отношению к окружающей природной среде, т.е. это правила поведения, обязанности для всех членов общества, выполнение которых исключает нарушение экологического равновесия в процессе природопользования и тем самым не приводит к негативным последствиям⁷.

К этой же группе можно отнести и Е. Н. Колотинскую, В. Бжезинского, которые под данным понятием понимают совокупность юридических норм, которые приняты государством и направлены на охрану природы.

К третьей группе ученых необходимо отнести В. В. Петрова, который под правовой охраной природы (окружающей природной среды) понимает совокупность установленных государством правовых норм и возникающих в результате их реализации правоотношений, направленных на выполнение мероприятий по сохранению естественной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей человека жизненной среды в интересах настоящего и будущего поколений людей⁸.

Как было отмечено ранее, институт охраны земель является производным от правовой охраны природы.

Чтобы подтвердить данный тезис, приведем несколько определений правовой охраны земель, разработанных учеными-правоведами в разное время.

Так, И. О. Краснова правовую охрану земель и защиту прав на землю рассматривает в совокупности и определяет следующим образом: «Правовая охрана земель и защита прав на землю – установленные нормами права меры, направленные на предотвращение деградации, сохранение, улучшение и восстановление земель, а также защиту прав собственности и пользования граждан и организаций, включая государство, на землю»⁹.

Б. В. Ерофеев дает определение правовой охраны земель через нормативное установление комплекса прав и обязанностей уполномоченных субъектов: «правовая охрана земель – это охрана их правовыми средствами, т.е. путем установления прав и обязанностей по отношению к земле государственных органов, предприятий, учреждений и граждан путем запретов и дозволений, путем поощрения заботливых собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов и наказания правонарушителей»¹⁰.

Проанализировав данные определения правовой охраны природы, необходимо отметить, что все они несут рациональное зерно. Однако лишь объединив их основные положения, можно говорить о наиболее полном определении, как правовой охраны природы, так и правовой охраны земель.

Не претендуя на абсолютную правильность данного утверждения, считаем, что понятие правовой охраны земель обязательно должно включать в себя два элемента: правовые нормы и правоотношения, которые возникают в процессе реализации этих правовых норм. При этом в правовых нормах отображена система мер, направленных на предотвращение деградации, сохранение, улучшение и восстановление земель, комплекс прав и обязанностей уполномоченных субъектов, ответственность за их неисполнение.

Таким образом, полагаем, что наиболее полно отображает сущность понятия правовой охраны земель теоретический подход В. В. Петрова, с некоторыми дополнениями и применимо к специализированному объекту – земле.

Исходя из выше изложенного, попытаемся самостоятельно дать определение правовой охране земель.

Правовая охрана земель – это совокупность установленных государством правовых норм, содержащих систему мер, направленных на предотвращение деградации, сохранение, улучшение и восстановление земель, а также комплекс прав и обязанностей уполномоченных субъектов, ответственность за их неисполнение и возникающих в результате их реализации правоотношений.

Таким образом, приходим к выводу о том, что охрана земель осуществляется как на регулятивном, так и на охранительном уровне реализации правоотношений.

С юридической точки зрения правовую охрану земель нужно рассматривать как: отдельный институт земельного права и законодательства; один из определяющих принципов земельного права; юридическую гарантию в правовом механизме защиты земельных прав; систему юридических обязанностей участников земельного правоотношения; элемент правового режима земель; форму управленческой деятельности в сфере использования, воспроизведения и сохранения земель; совокупность юридических процедур с соответствующими стадиями и этапами.

Исходя из выше изложенного, можно рассматривать охрану земель в широком и узком понимании.

Необходимо согласиться с мнением М. А. Фролова¹¹, что в широком понимании охрана земель включает в себя весь комплекс регулятивного правоотношения, в котором опосредствуются экономические, организационные, научно-технические меры, направленные на обеспечение сохранения земель и их экономное, рациональное, эффективное использование.

Осуществление этих мер происходит с помощью государственно-властного влияния на поведение участников земельного правоотношения. Таким образом, можно говорить о существовании системы правовых мер, как формы юридической реализации экономических, научно-технических, организационных меропри-

ятий. В то же время существует относительно самостоятельная группа мер по охране земель – правовая охрана земель, которая и представляет собой узкое конкретно-юридическое понимание охраны земель.

То есть совокупность экономических, научно-технических, организационных мер, направленных на рациональное, экономное, эффективное использование земель, предотвращение их необоснованного изъятия, защита от вредного антропогенного и природно-стихийного влияния, воспроизведение и повышение плодородия грунтов, обеспечение особенностей правового режима земель разных категорий по целевому назначению представляет сохранение земель (охрану земель в широком понимании), которые, будучи опосредствованными в правовой форме (закреплено в правовой норме) и правоотношение, которое возникает при реализации этих мер, приобретает свойства правовой охраны земель.

Охрана земли как природного ресурса одновременно есть и охраной правомочностей владельца земли и землепользователя, поскольку такие правомочности возникают именно относительно земли как природного ресурса и как объекта правоотношения использования земель на разных правовых титулах.

Таким образом, приходим к выводу о том, что целью правовой охраны земель является реализация правовых норм таким образом, чтобы обеспечить такое состояние правоотношений, которое бы способствовало рациональному, экономному, эффективному использованию земель, их улучшению и восстановлению, предотвращению их деградации, загрязнения и иного негативного антропогенного влияния.

Исходя из анализа понятия правовой охраны земель и ее целей, определим содержание правовой охраны земель, которое состоит из четырех обязательных, по нашему мнению, элементов:

1. Объекта охраны;
2. Совокупности правовых норм (предупредительных, запретительных, восстановительных, карательных, поощрительных);
3. Ответственности за нарушение этих норм, возмещения вреда, причиненного земле;
4. Контроля за состоянием земель и соблюдением требований по охране земель.

Объект охраны, на первый взгляд, очевиден – земля. В то же время необходимо отметить, что «земля» – понятие очень широкое (планета Земля, земельный участок, территория страны, почва и др.), что порождает неоднозначность определения объекта охраны.

В юридической науке существует мнение, согласно которому правовой охране подлежит лишь верхний плодородный слой – почва, в остальных случаях охране подлежит объект, который располагается на данном земельном участке, примером может быть лес, водоем, флора, фауна и т.д.

С такой позицией нельзя согласиться, исходя из следующих рассуждений. Во-первых, правовая охрана земель это составляющая правовой охраны природы в целом. Во-вторых, нельзя охранять только один элемент земли, например почву, отдельно от расположенных на ней растений, водоемов. Так, целью ограничения на ведение хозяйственной деятельности в прибрежных ограничительных полосах, есть как защита водоема, так одновременно и защита земель водного фонда. В тоже время необходимо заметить, что особенность объекта, расположенного на конкретном земельном участке, является определяющим фактором установления государством мер по его охране.

Таким образом, объектом правовой охраны земель является земля в целом как природный объект, а не только ее составляющие части.

Некоторые авторы выделяют отдельный элемент охраны земель – правовую охрану плодородных земель. При этом выделяются три основных направления такой правовой охраны: первое направление – приоритет использования плодородных земель основным их потребителем – сельским хозяйством; второе – заключается в недопущении засоления, заболачивания, загрязнения, эрозии и других процессов, которые ухудшают состояние грунтов; третье – заключается в правовом обеспечении восстановления повышения плодородности грунтов¹².

Другие ученые говорят о том, что термин правовая охрана земель может в полной мере относиться только к тем землям, которые не используются, в остальных случаях речь может идти лишь об их рациональном использовании¹³.

Рациональное использование и охрана земель имеют два аспекта: охрана земель от загрязнения отходами промышленного производства; охрана земель от истощения, их восстановление, рациональное ведение сельского хозяйства.

Следует согласиться с мнением Н. И. Краснова, которое было высказано им относительно правовой охраны природы, но вполне применимо к правовой охране земель, о том, что правовая охрана земли имеет две основные формы – консервативную охрану, т.е. запрещение или ограничение пользования определенными землями в целях охраны от антропогенного воздействия (земли заповедников и т.д.), и охрану в процессе использования земель, т.е. обеспечение их рационального использования.

Подводя итог нашего исследования, приходим к следующим выводам:

1. Правовая охрана земель – это совокупность установленных государством правовых норм, содержащих систему мер, направленных на предотвращение деградации, сохранение, улучшение и восстановление земель, а также комплекс прав и обязанностей уполномоченных субъектов, ответственность за их неисполнение и возникающих в результате их реализации правоотношений.

2. Охрана земель осуществляется на регулятивном и на охранительном уровне реализации правоотношений.

3. Содержание правовой охраны земель состоит из четырех элементов: объекта охраны; совокупности правовых норм; ответственности за нарушение этих норм, возмещения вреда, причиненного земле; контроля за состоянием земель и соблюдением требований по охране земель.

¹ Комарницький В. М., Шевченко В. І., Слькін С. В. Екологічне право: Навчальний посібник. – 3-є вид. Центр навчальної літератури. – К., 2006. – С. 6.

² Андрейцев В. І. Правовий режим землі як основного національного багатства // Законодавство України. Науково-практичний коментар. – № 4. – 2002. – С. 15–26.

³ Фролов М. О. Охорона земель як еколого-правовий імператив земельного законодавства // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. Науковий часопис. – № 3. – 2002. – С. 74–75.

⁴ Аксененко Г. А. Рациональное использование сельскохозяйственных земель в СССР. – С. 44.

⁵ Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. – К.: Наукова думка, 1976. – С. 115.

⁶ Шаркаускене А. Пути совершенствования правовой охраны лесов // Природа и закон: Сб. статей / Ред. коллегия И. Булавыс, И. Ячконенко и др. / Отв. ред. Г. Липнявичюс. – Вильнюс: АН Литовской ССР, Институт философии, социологии и права, 1986. – С. 81.

⁷ Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР / Под ред. Н. Т. Осипова. – Ленинград: Изд-во Ленинградского университета, 1979. – 50 с.

⁸ Правовая охрана природы. Учебник / Под ред. В. В. Петрова. – М.: Изд-во Моск. Ун-та, 1980. – М.: Юридическая литература, 1984. – С. 21.

⁹ Краснова И. О. Земельное право: элементарный курс. Учебное издание. – М., 2003. – С. 63.

¹⁰ Ерофеев Б. В. Земельное право. Учебник для вузов. – М.: ООО «Профобразование», 2001. – 656 с.

¹¹ Кулинич П. Щодо правової охорони родючих ґрунтів // Радянське право. – 1988. – № 3. – С. 51–55.

¹² Ибрагимов К. Х., Ибрагимов А. К. Земли сельскохозяйственного назначения: понятие сущность и особенности правовой охраны // Право и политика. – 2004. – № 4. – С. 85.

Резюме

У статті відображено намагання автора провести порівняльно-правовий аналіз теоретичного інституту правової охорони земель в державах СНД на прикладі Російської Федерації та України.

Ключові слова: охорона земель, землекористування, охорона навколишнього середовища, деградація, консервація землі.

Резюме

В данной статье отображена попытка автора провести сравнительно-правовой анализ теоретического аспекта института правовой охраны земель в странах СНГ на примере Российской Федерации и Украины.

Ключевые слова: охрана земель, землепользование, охрана окружающей среды, деградация, консервация земли.

Summary

The attempt of author to conduct the comparative-legal analysis of theoretical aspect of institute of legal safeguard of earths in the countries of the CIS on the example of Russian Federation and Ukraine is represented in this article.

Key words: land's preservation, land tenure, preservation of the environment, land's degeneration, land's conservation,

Отримано 11.09.2011

О. Б. КИШКО-ЄРЛІ

Оксана Борисівна Кишко-Єрлі, кандидат юридичних наук, молодший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ЗЕМЛІ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ВІДНОВЛЕННЯ, ЯК НОВА КАТЕГОРІЯ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ

Одним з головних принципів, на якому базується правове регулювання земельних відносин в Україні, є поділ всіх земель на категорії в залежності від їх цільового призначення. Відповідно до ст. 19 Земельного кодексу України¹ землі України за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії: землі сільськогосподарського призначення; землі житлової та громадської забудови; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення; землі лісгосподарського призначення; землі водного фонду; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.