



СООТНОШЕНИЕ ПРИНЦИПА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ С ПРИНЦИПАМИ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (НА МАТЕРИАЛАХ УКРАИНЫ)

Василий ЯРОЩУК,

соискатель

Института государства и права имени В. М. Корецкого Национальной академии наук Украины

Summary

In this article the basic principles of the land legislation of Ukraine was described. Also their correlation to the principle of environmental safety was analyzed. Continuity of this principle in the system of principles of land law is established. On the ground of conducted research, the suggestions have been elaborated for the improvement of legislation in the sphere of fulfillment of rights to land plots; these theoretical conclusions could be a base for the further development of the theory of land law in Ukraine have been proposed.

Key words: principle of the land legislation; principle of environmental safety; sustainable development; environmental interest.

Аннотация

В статье раскрыто содержание основных принципов земельного законодательства Украины. Проанализировано их соотношение с принципом экологической безопасности. Обосновано, что принцип экологической безопасности, как межотраслевой принцип права, определяет в разной степени содержание всех принципов земельного законодательства, прежде всего их экологическую составляющую, а находит свое непосредственное отражение в принципе приоритета требований экологической безопасности. Установлено место принципа экологической безопасности в системе принципов земельного права. На основании исследования разработаны предложения относительно усовершенствования земельного законодательства. Предложены теоретические выводы, которые могут быть использованы для дальнейшего развития теории земельного права Украины.

Ключевые слова: принципы земельного законодательства, принцип экологической безопасности, устойчивое развитие, экологический интерес.

Постановка проблемы. В основе правового регулирования земельных отношений лежат принципы, отражающие характер и тенденции развития земельного права. В юридической литературе выделяют общие, межотраслевые и отраслевые принципы.

Среди межотраслевых принципов важное место в системе принципов земельного права занимает принцип экологической безопасности. Заключается этот принцип в создании таких условий существования и развития личности, общества и государства, благодаря которым обеспечивается своевременное выявление, предотвращение и нейтрализация реальных и потенциальных угроз антропогенного и природного характера. Одним из проявлений принципа экологической безопасности является закрепление на законодательном уровне приоритета экологических ценностей над экономическими [1, с. 269].

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что в настоящее время в правовой науке проблема места принципа экологической безопасности в механизме правового регулирования земельных правоотношений остается недостаточно освоенной.

Состояние исследования. Различным правовым аспектам принципа экологической безопасности уделяли внимание ученые в области экологического и земельного права, в частности: В.И. Андрейцев, М.М. Бринчук, Г.А. Волков, А.К. Голиченков, Б.В. Ерофеев, В.П. Кириленко, В.В. Кныш, П.Ф. Кулинич, А.М. Мирошниченко, Т.А. Третьяк, Л.Л. Чаусова, Ю.С. Шемшученко и другие.

Целью и задачей статьи является исследование соотношения принципа экологической безопасности с принципами земельного законодательства Украины путем раскрытия содержания этих принципов.

Изложение основного материала. В действующем Земельном кодексе Украины (далее – ЗК Украины), в отличие от соответствующих кодексов Российской Федерации и Республики Беларусь, впервые на законодательном уровне закреплены принципы земельного законодательства.

Наряду с этим, следует отметить, что непосредственно закрепленные в законодательстве нормы-принципы не всегда выражают или закрепляют принципы права. Иногда они вообще не несут никакой нормативной нагрузки. Как подчеркивает В.Г. Буткевич, украинское законодательство перена-

сщено надуманными принципами, которые к практике применению закона имеют опосредованное отношение [2, с. 57]. Таким образом, само по себе провозглашение определенных лозунгов еще не делает их принципами права (законодательства).

Примером здесь может служить установленный п. «г» ст. 5 ЗК Украины принцип обеспечения гарантий прав на землю. В юридической литературе указывается, что этот принцип сформулирован некорректно (допущена тавтология), поскольку термин «гарантия» как раз и означает, прежде всего, «обеспечение». Кроме того, право (в том числе, на землю) только тогда является правом, когда оно подкреплено юридическими гарантиями [3, с. 56]. Ясно, что закрепленный в п. «г» ст. 5 ЗК Украины принцип не несет какой-либо нормативной нагрузки, а потому исследовать влияние на его содержание любых общих или межотраслевых принципов (в частности, принципа экологической безопасности) не представляется целесообразным.

Однако этого нельзя сказать о других принципах земельного законодательства, которые закреплены в ЗК Украины.

Так, принцип экологической безопасности как межотраслевой прин-



цип в соответствующей мере определяет содержание принципа рационального использования и охраны земель, предусмотренного п. «г» ст. 5 ЗК Украины.

Стоит отметить, что законодательная формулировка в п. «г» ст. 5 ЗК Украины с юридической точки зрения является, по нашему мнению, недостаточно удачной. Так, с одной стороны, вне поля зрения остается необходимость целевого использования земельных ресурсов в соответствии с разделом 2 ЗК Украины «Земли» [4, с. 129]. С другой стороны, как отмечает И.А. Иконичкая, более емким понятием, что объединяет как эффективность, так и охрану земли в качестве основного средства производства, является понятие «рационального использования», которое включает в себя достижения максимального эффекта в целях землепользования и охраны земли как природного объекта в процессе его использования [5, с. 42].

В этом случае более приемлемой представляется позиция И.И. Каракаша, который говорит о принципе целевого и рационального использования земель [6, с. 14].

Целевое назначение земель – это установленный законодательством порядок, условия и пределы эксплуатации (использования) земель для конкретных целей в соответствии с категориями земель, которые имеют особый правовой режим [6, с. 14]. Отнесение земель к той или иной категории осуществляется на основе природных, социально-экономических и других признаков.

Сущность рационального использования земель заключается в обеспечении в это же время эффективно-го использования земель и их охраны [6, с. 14]. М.М. Бринчук отмечает, что рациональное природопользование (в том числе, и землепользование – В.Я.) называют иногда экологически обоснованным природопользованием, при котором одновременно учитываются экологические, экономические, социальные и другие интересы человека [5, с. 49]. Правовым критерием рационального использования природного ресурса служит обеспечение его неистощаемости и экологической обоснованности экс-

плуатации природных богатств при одновременном обеспечении устойчивого развития [5, с. 50].

Таким образом, принцип целевого и рационального использования земель, по нашему мнению, направлен на эффективное использование и охрану земель с обязательным соблюдением их целевого назначения при одновременном обеспечении устойчивого развития, то есть равновесия между экологическими, экономическими и социальными интересами.

На первый взгляд, в глаза сразу бросается противоречие между принципами целевого и рационального использования земель и экологической безопасности: первый направлен на обеспечение равновесия между экологическими, экономическими и социальными интересами при использовании земель, а второй предусматривает приоритет экологических над экономическими интересами. Равновесие, казалось бы, исключает приоритетность интереса любого вида.

Однако правовой анализ этих принципов показывает, что такое противоречие на самом деле отсутствует как таковое. М.И. Васильева в этом случае справедливо отмечает: «Равновесие – не единственный и не самый короткий путь к достижению баланса интересов. Так, вряд ли может быть гармоничным соотношение интересов, которые лоббируются, и которые дискриминируются. Логично было бы обсуждать сбалансированность под углом приоритетности защиты интересов, которые ущемляются (а публичные экологические интересы часто таковыми и являются). Идея соотношения может быть эффективной лишь настолько, насколько разные интересы имеют равную правовую защищенность и государственную поддержку, в противном случае «соотношение» приведет, скорее всего, лишь к дальнейшему увеличению отставания наименее защищенных из них [7, с. 57-58].»

В связи с тем, что экологические интересы по своим свойствам являются имманентными, потенциальными, не такими явными, как экономические или социальные, то ясно, что они не выдерживают конкуренции с ними. Осознание мировым сообще-

ством этой проблемы побудило к выработке соответствующих правовых средств, которые обеспечили бы фактическое равновесие между различными интересами. Именно такую роль и исполняет такой признак принципа экологической безопасности, как приоритет экологических, наименее защищенных, интересов перед экономическими, наиболее защищенными.

Таким образом, принцип экологической безопасности в содержании принципа целевого и рационального использования земель усиливает именно экологическую его составляющую путем установления приоритета экологических (наименее защищенных) интересов над другими (более защищенными), с целью обеспечения реальной сбалансированности различных интересов для обеспечения устойчивого развития при использовании земель.

Следует также отметить, что принцип целевого и рационального использования земель по содержанию является очень близким к принципу сочетания особенностей использования земли как территориального базиса, природного ресурса и основного средства производства (п. «а» ст. 5 ЗК Украины).

Отчетливо это проявляется при анализе содержания принципа сочетания особенностей использования земли как территориального базиса, природного ресурса и основного средства производства. Прежде всего, обращает на себя внимание то обстоятельство, что этот принцип направлен на сочетание при использовании земли тех ее признаков, которые лежат в основе понятия «земля», закрепленного Государственным стандартом «Земля. Термины и определения» [8]. Поскольку земля выполняет разнообразные функции, которые направлены на удовлетворение различных интересов, то представляется ясным, что смысл этого принципа заключается в сбалансированном обеспечении экологических, социальных и экономических интересов личности, общества и государства при использовании земель.

Для примера, поскольку земля, как подчеркивает В.И. Андрейцев, является операционной базой не только



для размещения отраслей народного хозяйства, но и для системы расселения в стране путем создания сельских и городских поселений (городов и поселков городского типа), то в таком плане возрастает социальная роль земли [9, с. 6]. Другими словами, при использовании земли как территориального базиса обеспечиваются также и социальные интересы. Наряду с этим, по нашему мнению, экономические интересы наиболее четко проявляются при использовании земли как основного средства производства (в первую очередь сельскохозяйственного), а экологические интересы, в свою очередь, наиболее полно удовлетворяются при использовании ее как природного ресурса. Поэтому справедливым является мнение В.В. Кныша о том, что принцип сочетания особенностей использования земли как природного ресурса, основного средства производства и территориального базиса охватывает, кроме экологического, еще и экономические и социальные аспекты использования земли [4, с. 120].

Следовательно, содержание принципа сочетания ее особенностей как территориального базиса, природного ресурса и основного средства производства заключается в достижении равновесия между экологическими, социальными и экономическими интересами, то есть устойчивом развитии.

А поскольку на обеспечение устойчивого развития, как выше было установлено, направленный принцип целевого и рационального использования земель, то понятно, что по содержанию последний фактически тождественен принципу, закрепленному в п. «а» ст. 5 ЗК Украины. Таким образом, отсутствует необходимость в выделении в отдельный принцип земельного права принцип сочетания особенностей использования земли как территориального базиса, природного ресурса и основного средства производства.

Совсем другое можно сказать о принципе приоритета требований экологической безопасности, закрепленного в п. «д» ст. 5 ЗК Украины. Этот принцип является результатом отображения в земельном законодательстве принципа экологической безопасности и, как следствие, содер-

жание этого специального земельного-правового принципа является уже содержанием принципа экологической безопасности.

Сущность принципа приоритета требований экологической безопасности в земельном праве заключается в том, что нормы экологического права, которыми определяется юридическое содержание экологической безопасности, имеют приоритет над земельно-правовыми нормами в случае их конкуренции [10, с. 299].

Этот принцип, как подчеркивает А.М. Мирошниченко, исполняет роль коллизионной нормы: он позволяет снимать коллизии между предписаниями земельного законодательства, которые могут рассматриваться как «экологические требования», и другими положениями. Например, при одновременной принадлежности земельного участка к нескольким категориям земель (например, земель природно-заповедного фонда и земель лесохозяйственного назначения) в случае, когда нормы о правовом режиме соответствующих земель вступают в коллизию, следует руководствоваться теми положениями, которые направлены на обеспечение экологической безопасности [11, с. 259-260].

Таким образом, по нашему мнению, содержание принципа приоритета требований экологической безопасности сводится к тому, что в случае конкуренции между земельно-экологическими нормами с другими земельными нормами, необходимо руководствоваться именно земельно-экологическими нормами. Поэтому этот принцип может и должен играть важную роль при использовании земель в обеспечении преимущества экологических интересов над экономическими и социальными, а также в экологизации земельных правоотношений.

Отдельное внимание к себе привлекают такие принципы земельного законодательства Украины, как обеспечение равенства права собственности на землю граждан, юридических лиц, территориальных громад и государства (п. «б» ст. 5 ЗК Украины) и невмешательства государства в осуществлении гражданами, юридическими лицами и терри-

ториальными громадами своих прав по владению, пользованию и распоряжению землей, кроме случаев, предусмотренных законом (п. «в» ст. 5 ЗК Украины).

В этом случае обращает на себя внимание тот факт, что предусмотренный п. «в» ст. 5 ЗК Украины принцип заключается в невмешательстве государства в осуществление субъектами земельных правоотношений их прав владения, пользования и распоряжения землей, то есть, учитывая ч. 1 ст. 78 ЗК Украины, права собственности на землю. Поскольку согласно ч. 2 ст. 78 ЗК Украины право собственности на землю приобретает и реализуется на основании Конституции Украины, ЗК Украины, а также других законов, издаваемых в соответствии с ним, понятно, что обеспечить равенство права собственности на землю различных субъектов земельных правоотношений возможно лишь в том случае, если государство не будет незаконно (в случаях, не предусмотренных законом) вмешиваться в осуществление ими своего права собственности на землю.

Поэтому, по нашему мнению, по содержанию принцип обеспечения равенства права собственности на землю граждан, юридических лиц, территориальных громад и государства (п. «б» ст. 5 ЗК Украины), является шире принцип невмешательства государства в осуществление гражданами, юридическими лицами и территориальными громадами своих прав по владению, пользованию и распоряжению землей, кроме случаев, предусмотренных законом (п. «в» ст. 5 ЗК Украины).

Кроме этого, в юридической литературе справедливо сказано о том, что принцип «невмешательства государства в осуществление гражданами, юридическими лицами и территориальными громадами своих прав по владению, пользованию и распоряжению землей, кроме случаев, предусмотренных законом» с необходимостью вытекает из более общего принципа, предусмотренного ч. 2 ст. 19 Конституции Украины, согласно которому «органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать лишь на



основании, в пределах полномочий и в способ, предусмотренный Конституцией и законами Украины». Учитывая это, установление этого принципа в ЗК Украины является нецелесообразным и ничего не добавляет к регулированию земельных отношений [3, с. 54-55].

Что касается влияния принципа обеспечения равенства права собственности на землю граждан, юридических лиц, территориальных громад и государства, то он означает не только равенство прав различных субъектов права собственности на землю, но и их обязанностей.

Как отмечает П.Ф. Кулинич, правообязанность собственников земли относительно ее охраны отображает, в первую очередь, необходимость направления института права собственности на землю на обеспечение соблюдения экологических императивов в сфере землепользования [10, с. 239]. Поэтому принцип, закрепленный п. «б» ст. 5 ЗК Украины, направлен также и на защиту экологических интересов при реализации права собственности на землю, что достигается путем закрепления в земельном законодательстве приоритета экологических интересов личности, общества и государства над экономическими интересами собственников земельных участков.

Из этого следует, что принцип экологической безопасности в этой части определяет содержание принципа обеспечения равенства права собственности на землю граждан, юридических лиц, территориальных громад и государства.

Выводы. Таким образом, подытоживая проведенное исследование, можно сделать вывод, что принцип экологической безопасности как межотраслевой принцип права определяет в разной степени содержание всех принципов земельного законодательства Украины, прежде всего – их экологическую составляющую. Он находит свое непосредственное отражение в принципе приоритета требований экологической безопасности (п. «д» ст. 5 ЗК Украины), смысл которого заключается в том, что в земельных правоотношениях, при наличии конкуренции между земельно-экологическими нормами

с другими земельными нормами, необходимо руководствоваться именно земельно-экологическими нормами. Поэтому перспективным направлением дальнейших исследований может стать анализ значения принципа экологической безопасности в преодолении коллизий в земельном законодательстве.

Список использованной литературы:

1. Ярошук В.Г. Конституційно-правові аспекти екологічної безпеки / В.Г. Ярошук // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 267-270.
2. Буткевич В.Г. Якість закону і питання ефективності застосування рішень Європейського суду з прав людини судами України (виступ на Міжнародній конференції) / В.Г. Буткевич // Право України. – 2011. – № 7. – С. 48-63.
3. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко. – К.: Правова єдність, 2009. – 496 с.
4. Книш В.В. Принципи земельного права України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Книш Віталій Васильович. – К., 2006. – 206 с.
5. Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель (материалы «круглого стола») // Государство и право. – 1998. – № 4. – С. 42-65.
6. Земельне право України: підручник / [Шульга М.В., Анісімова Г.В., Багай Н.О., Гетьман А.П. та ін.]; за ред. М.В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
7. Васильева М.И. О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений / М.И. Васильева // Экологическое право. – 2009. – № 2/3. – С. 56-67.
8. Землі. Терміни и определения: ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) // Земельний кодекс України з постатейними матеріалами: зб. 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. Мірошніченко; наук. ред. В. В. Носік]. – К.: Фізична особа – суб'єкт

видавничої справи Романчук Р. С., 2006. – С. 21-22.

9. Андрейцев В.І. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні: [навч.-практ. посіб.] / Андрейцев В. І. – К.: Істина, 1999. – 320 с.

10. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: [монографія] / Кулинич П. Ф. – К.: Логос, 2011. – 688 с.

11. Мірошніченко А.М. Колізії у правовому регулюванні земельних відносин в Україні : дис... доктора юрид. наук: 12.00.06 / Мірошніченко Анатолій Миколайович. – К., 2009. – 401 с.