



К ВОПРОСУ О СИСТЕМЕ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ЗЕМЛИ В УКРАИНЕ

О. ВИВЧАРЕНКО,
кандидат юридических наук, доцент Юридического института
Прикарпатского национального университета имени Василия Стефаника

SUMMARY

The article defines the system of legal protection of land. The author uses an integrated approach that allows revealing the decisive role of the system of legal protection of land in regulation and trafficking of land resources. The question of the system to ensure the protection of public lands. The definition of the essence and function of the system of legal protection of land. Reveal the political, economic and social aspects of the system of legal protection of land in Ukraine. Specifies the basic direction of the functions of the system of legal protection of the land, the degree of influence of this system on land relations. Makes suggestions to improve the current legislation of Ukraine, in the interests of the land.

Key words: legal safeguard of earths, system of legal safeguard of earths, constitutional norms.

* * *

В статье дается определение системы правовой охраны земли. Используется интегрированный подход, позволяющий раскрыть определяющую роль системы правовой охраны земли в регулировании и обороте земельных ресурсов. Рассматривается вопрос о системе государственного обеспечения охраны земли. Дается определение и раскрывается сущность функции системы правовой охраны земли. Раскрываются политический, экономический и социальный аспекты системы правовой охраны земли Украины. Определяются базовые направления функции системы правовой охраны земли, степень влияния этой системы на земельные правоотношения. Вносятся предложения по усовершенствованию действующего законодательства Украины, исходя из интересов охраны земли.

Ключевые слова: правовая охрана земель, система правовой охраны земель, конституционные нормы.

Постановка проблемы. На парламентских слушаниях на тему «Земля в Украине: ситуация в земельной сфере, законодательное обеспечение земельных отношений и практика его реализации», состоявшихся 23 марта 2011 года, в выступлениях парламентариев, ученых-юристов, представителей общественности, экспертов были раскрыты многие вопросы, в том числе шла речь о сохранении и охране земли. Действующий на тот момент председатель Верховной Рады Украины Владимир Литвин на этом слушании, говоря о важнейшей роли земли, земельных ресурсов для всех украинцев отметил, что «земля – это не только экономическая категория. Очевидно, к земле мы должны подходить ответственно, учитывая, что это не только национальное богатство и стратегический ресурс Украины. Земля имеет государственно создающую функцию; земля – это наша культура, наша ментальность и наше мировоззрение. Фактически речь идет о сохранении особенного уклада жизни миллионов людей и в целом Украины» [1]. Нельзя не согласиться с такой мыслью, ведь «украинская идея земли» включает не только вопрос ее использования, собственно эксплуатации, но также и ее охрану, сохранение уникальности украинских земель. И только в таком контексте земля становится действительно национальным ресурсом для всех граждан.

Aктуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытия темы – в настоящее время в Украине отсутствуют работы, в которых бы на фундаментальном уровне исследовались проблемы системы правовой охраны земель. Опре-

деленная недооценка роли охраны земли происходит и при решении тех или иных задач политики государства в области земельных правоотношений. В частности, в качестве примера может служить проблема введения кадастра, которая стояла на повестке



дня более десяти последних лет. В контексте анализируемого вопроса введение кадастра является достаточно важным, ведь именно кадастру отводится функция мониторинга, оценки, систематизации состава земли. В настоящий момент данные, которыми будет наполняться Государственный земельный кадастр, преобразованы в электронный вид. Как известно, создан реестр всех видов государственных актов на землю; графическое отображение приобрели границы всех населенных пунктов и границы земельных участков; осуществлена аэрофотосъемка всей территории Украины, то есть более 60 миллионов гектаров, и получен новейший картографический материал в электронном виде; сформирован центр данных, который вмещает терабайты информации. При этом следует отметить, что при организации ведения кадастра было верифицировано более 9 млн. государственных актов на землю. Землеустроители переводят в электронный вид и заносят в информационную базу ежедневно большое количество документов. В то же время администрирование этого кадастра, собственно предоставление управленческой и информационной услуги, превратилось в сплошную бюрократизацию, в бизнес услуги – благодаря обслуживанию этого кадастра, путем выдачи соответствующих документов тем, кто в них нуждается. Что, в принципе, не может рассматриваться как верный подход.

Состояние исследования. Научный анализ проблем построения и функционирования в Украине системы правовой охраны земель остался, фактически, вне интересов отечественных ученых. В то же время проблемы земельных правоотношений в целом исследовались такими ведущими учеными Украины, докторами юридических наук, как В. Носиком, П. Кулиничем, В. Мунтяном, Б. Розовским, В. Семчиком, Ю. Шемшученком, М. Шульгой и рядом других, чьи работы и были положены в основу фундаментальной базы для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Целью статьи является исследование понятия системы правовой охраны земли в Украине и ее структурных элементов, система научных взглядов

и разработок по этой проблеме. Ноизна работы заключается в том, что в данной работе сделана попытка исследовать систему правовой охраны земли в Украине как взаимосвязанную, сложную структуру, в контексте влияния конституционных норм и норм земельного законодательства.

Избрание указанной цели позволило в качестве методологической основы исследования выбрать совокупность общенациональных и специальноправовых принципов, среди которых основное место отведено методу диалектического познания. Кроме того, раскрытие предмета исследования осуществляется на основании методов сравнительно-правового и системного анализа, формально-логического, исторически-правового.

Изложение основного материала. Концептуальные положения о системе охраны земли принадлежат к сложным теоретическим вопросам. К сожалению, по мнению автора, в последнее время в научных исследованиях по искомой специальности теоретическим вопросам не отводится надлежащее место. В пределах отраслевых исследований происходит определенная инверсия научного поиска, повторяется несколько раз одно и то же положение в различных аспектах, что создает представление о новизне и актуальности исследования, о его системности или комплексности, хотя на самом деле идет речь о положениях и взглядах, изложенных в другой отрасли права. Так, например, сегодня в научных исследованиях происходит уклон в сторону административного права, административных методов регулирования земельных отношений. В качестве примера можно привести работы В. Курило [2], Н. Марфиной [3], Л. Миличко [4] и других.

В то же время определение системы любого явления – проблема суть теоретическая как по своему значению, так и по определению [5, с. 27]. Ведь в определении социально правовой системы, в том числе системы правовой охраны земли необходимо, на наш взгляд, установить объект системы и ее составляющие, а также – функционирование этой системы. Раскрытие данных вопросов должно базироваться на понимании системы

правовой охраны земли как определяющей в регулировании и обороте земельных ресурсов. При этом именно интегрированный подход к определению системы правовой охраны земли помогает установить оптимальные свойства такой системы, рассматриваемой как необходимая составляющая для современной правовой жизни. Только таким образом возможно подтверждение жизнеспособности системы, содержащей реальное, а не абстрактное проявление права.

Использование интегрированного подхода, в процессе которого была проанализирована значительная часть национального законодательства (в частности, 5 кодексов, 35 законов, проекты ряда законодательных актов, подзаконные акты, выводы Европейской комиссии относительно законов Украины и т.д.), а также обобщена правоприменительная практика, в целом предоставили возможность определить составные элементы системы охраны земли в Украине.

На наш взгляд, важной законодательной реалией стали законы Украины «О государственном контроле над использованием и охраной земли» [6] и «Об охране земли» [7], принятые 19 июня 2003 года. В последнем дается понятие охраны земли как системы «правовых, организационных, экономических, технологических и других мероприятий, направленных на рациональное использование земли, предотвращение необоснованного исключения земель сельскохозяйственного назначения для несельскохозяйственных потребностей, защиту от вредного антропогенного влияния, воссоздание и повышение плодородия почвы, повышение производительности земли лесного фонда, обеспечение особенного режима использования земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения». Данное определение, по нашему мнению, не отвечает потребностям современной реализации земельной политики государства в этой сфере. Оно является более технократическим, чем правовым. В частности, в законе не раскрываются такие важные вопросы как вопросы земельно-правовой ответственности, субъектного состава охраны земли, процедурные



асpekты наложения взысканий. Не говоря о деформации системы охраны земли, которая неминуемо возникает при внедрении рынка земли, при отмене или продлении моратория на продажу земли, об институциональном значении охраны земли. В частности, по нашим наблюдениям, сегодня в частной собственности находится значительное количество (около 84 процентов) пашни и садов и немного больше трети естественных кормовых угодий. Функционирование системы частной собственности на землю без институциональной поддержки, финансирования ведет к ее «измельчанию», ослаблению, паразитированию.

На наш взгляд, система правовой охраны земли представляет межотраслевую интегрированную совокупность норм конституционного, административного, земельного, уголовного и гражданского законодательства, которая образует целостный механизм правовой охраны и обеспечения функционирования земли, защиты отдельных объектов землепользования, определяет правовые требования к субъектам земельных правовых отношений. Следовательно, вопрос о системе государственного обеспечения охраны земли должен включать, в том числе, и определение функции системы правовой охраны земли. Данная функция призвана служить принципам верховенства права, законности, интегрированной ответственности государства и иных субъектов земельных правоотношений. При этом система правовой охраны земли должна строиться на презумпции виновности государства как субъекта публичной ответственности за состояние, использование и охрану земли.

Вопрос системы правовой охраны земли Украины имеет, по нашему мнению, несколько важных аспектов. Во-первых, политический – он заключается в том, что согласно статье 13 Конституции Украины [8] земля зафиксирована как объект права собственности украинского народа, то есть принадлежат народу на всей ее территории. При этом следует обратить внимание, что частная собственность на землю была внедрена Законом Украины «О формах собственности на землю» еще 30 января 1992 года

[9]. В Земельном кодексе Украины, принятом 25 октября 2001 года, в перечень субъектов земельных отношений были включены граждане, юридические лица, органы местного самоуправления и органы государственной власти [10].

Законодателем создана определенная предпосылка для функционирования системы охраны земли, которая может быть реализована при условии консолидации усилий исполнительной и законодательной отраслей власти и будет направлена на обеспечение эффективного землепользования.

Во-вторых, имеет место и определенный экономический аспект, который заключается в обеспечении развития охраны земельных отношений, собственно, в завершении их реформирования с целью создания экономических условий для стимулирования долгосрочной реализации производительности земли, оптимизации производства сельскохозяйственной продукции. Увеличение обращения земли в общем составе рынка производительного труда требует повышения ответственности производителей за последствия их работы, ведет к консолидированию земельной площади, увеличению производительной площади, повышению урожайности, изменению отношения субъектов предпринимательской деятельности, к вопросу плодородия почвы.

В-третьих, важным является социальный аспект охраны земли. Ведь важным является то, – кто именно живет на земле, кто именно ее обрабатывает, а кто получает от этой деятельности доход и кто должен ее защищать и иметь поддержку для обеспечения условий сохранения земли. В то же время не единожды проводимый публичный аудит за управлением землей фиксировал неудовлетворительные результаты государственного управления в сфере охраны и рационального использования земли.

Функция системы правовой охраны земли охватывает несколько направлений (надзорное, охранительное, стимулирующее, регулирующее) влияния этой системы на земельные правоотношения. В первую очередь они направлены на обеспечение надлежащего состояния земельных ре-

урсов. Именно земельные ресурсы выступают объектами этих отношений. При этом следует отметить, что исследование проблемы объекта правоотношений активно исследуется учеными как в отрасли общей теории государства и права, так и в отдельных отраслях юридической науки. Вместе с тем на сегодняшний день остаются неисследованными вопросы о земельных ресурсах как объекте правовой охраны, что порождает множество нюансов практического и научного характера. Отсутствие четких, научно определенных и обоснованных критериев определения земельных ресурсов как объекта соответствующих отношений приводит к снижению эффективности правовых мероприятий охраны таких ресурсов. Поэтому, на наш взгляд, необходимо выделить в системе охраны земли единый межотраслевой институт, который состоит из охранительных, защитных и регулирующих отношений и соответствующий, в частности, конституционным правовым нормам. Такая интеграция представляется оптимальной.

Ведь именно в нормах Основного закона государства институт правовой охраны земли получил закрепление в составе универсального объекта собственности, которым является украинская земля, находящаяся под особым охраной государства. Эта земля представляет материальную основу местного самоуправления, что также закреплено не только в Конституции Украины, но и в нормах законодательства о компетенции органов местного самоуправления.

В состав системы правовой охраны земли входит важная экологическая составляющая – экологическая безопасность государства. В контексте исследуемого вопроса привлекает внимание техногенная перегруженность территории Украины, приводящая к росту рисков возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и естественного характера, чрезмерному использованию минерально-сырьевых природных ресурсов и т.п. Непреодолимыми являются негативные социально-экологические последствия Чернобыльской катастрофы, неконтролируемый ввоз в Украину экологически опасных технологий,

веществ, материалов и трансгенных растений, которые являются возбудителями болезней, опасных для людей, животных, растений и микроорганизмов. Ученые-экологи и аналитики констатируют обветшалость и недостаточную эффективность комплексов утилизации токсичных и экологически опасных отходов, ухудшение состояния окружающей среды в стране, о чем отмечается в аналитических материалах Информационно-аналитического центра Министерства охраны окружающей естественной среды [11, с. 245]. Поэтому считаем, что в общий механизм использования земли в комплексе должен быть включен специальный охранительный механизм, направленный на сохранение ее состояния, состава и функциональной принадлежности объектов земельного фонда государства.

Важную роль играет и консолидация земли. В частности, речь идет о признании основного правообладателя купли-продажи земли. Именно это позволяет говорить о существенной роли консолидации земли, а не ее парцелляции. В этой связи привлекает внимание вопрос о рынке земли. Поскольку рынок земли нельзя сводить лишь к ее продаже или приобретению. Рынок земли – это комплекс правовых институтов, а именно: мена, залог, суперфicies, эмфитеузис, аренда. При этом должен работать земельный банк, который также имел бы правомочия контроля правомерности приобретения, аренды, использования земли. Ведь связывая проблему земельной реформы и вопрос системы охраны земли, логично признать, что надлежащий хозяин должен не только эксплуатировать, но и охранять землю. В то же время сегодня на рынке сельскохозяйственной продукции основную роль играют фермерские хозяйства и агрохолдинги [12], имеющие противоположные интересы в контексте исследуемой темы. Поэтому важно определить: кто из их является более эффективным, ибо организационно-правовая форма ведения хозяйства этого вопроса не раскрывает.

Необходимо подчеркнуть, что постоянное внимание со стороны государства и негосударственной структуры к охране земли должно быть

системным показателем прочности правового порядка в сфере земельного права. При этом заслуживают внимания оптимизация субъектного состава системы охраны земли, формирование специально уполномоченной службы, устранение избыточных и дублирующих функций, разработка единых критериев эффективности их деятельности, ориентация не на ведомственные, а на общегосударственные интересы, а также организация эффективного охранительного механизма регулирования правовых отношений. Так, важным, на наш взгляд, является определение новой редакции статьи 85 Конституции Украины. В частности, в состав полномочий Верховной Рады Украины, относительно «утверждения общегосударственной программы экономического, научно-технического, социального, национально-культурного развития, охраны окружающей среды», необходимо включить также «использование и охрану земельных ресурсов». А в статье 92 Конституции Украины, согласно которой исключительно законами Украины должны «определяться основы социальной защиты, формы, и виды пенсионного обеспечения; принципы регулирования труда и занятости, брака, семьи, охраны детства, материнства, отцовства, воспитания, образования, культуры и здравоохранения; экологической безопасности», необходимо добавить и «охрану земель».

Также целесообразно интегрировать Закон Украины «О государственном контроле над использованием и охраной земли» с нормами Закона Украины «Об охране земли» с целью унификации системы охраны земли. В качестве аргументации данного предложения служат следующие основания. Во-первых, существует необходимость более четкого разграничения понятий «охрана земли», «охрана почвы», «охрана земельных ресурсов», их функциональных особенностей, государственного финансирования и т.п. Во-вторых, важно уточнить состав и полномочия органов, на которые возложена функция контроля в данной сфере. В-третьих, важно уточнить механизм правовой охраны земельных ресурсов. В-четвертых, необходимо более четко определить компенсацию

расходов сельскохозяйственных производителей при выполнении мероприятий по охране земли, в частности повышение плодородия почвы, нормативов плодородия почвы и т.п.

Соответствующие изменения к указанным выше законам обусловлены реформированием центральных органов исполнительной власти. В процессе исполнения Указа Президента Украины от 09.12.2010 г. № 1085/2010 «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» [13] необходимо активно использовать опыт реализации системы правовой охраны земли. Ведь в свое время функция осуществления государственного контроля над соблюдением земельного законодательства была возложена на Госсельхозинспекцию Украины. При этом речь шла об охране земель всех категорий и форм собственности. Достоверная информация о наличии и использовании земли, соблюдении требований законодательства при совершении земельных сделок, регистрация договоров покупки, продажи, аренды и т.п. составляли суть контрольных полномочий данного органа в указанной сфере.

В новых изменившихся условиях контрольные полномочия ограничиваются лишь контролем над соблюдением стандартов и нормативов охраны земли. В то же время к центральному органу исполнительной власти, обеспечивающему реализацию государственной политики в сфере земельных ресурсов должно, на наш взгляд, перейти большинство контрольных полномочий прежних инспекционных органов. Хотя согласно Положению о Государственном агентстве земельных ресурсов Украины, утвержденному Указом Президента Украины от 08.04.2011 г. № 445/2011 [14], центральный орган исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов выполняет отдельную функцию, связанную с контрольными полномочиями (это, в частности, мониторинг земли, согласование документации по землеустройству, государственная экспертиза проектов землеустройства и т.п.).

Выходы. Проведенный анализ монографических и нормативно-правовых источников позволяет утверждать,



что система правовой охраны земли выходит за пределы определенной публичной отрасли права (административного, уголовного, земельного). Данная система действует в отрасли частного права, где реализуется обычно в форме защиты, а не обвинения. Ее эффективность имеет большое значение именно в правозащитной форме, характерной для демократического общества.

С целью оптимизации регулирования системой правовой охраны земель в Украине необходимо аккумулировать контрольные полномочия центрального органа исполнительной власти в руках единого органа, возложить ответственность за последствия их соблюдения (несоблюдение) в систематизированном виде в Законе Украины «О государственном контроле над использованием и охраной земли». Следует также обеспечить интеграцию норм законов Украины «О государственном контроле над использованием и охраной земли» и «Об охране земли». При этом объединение норм указанных выше законов должно состояться не на механической основе, а с учетом практики кодификации земельного законодательства, то есть на основе действующего Земельного Кодекса Украины. Соответствующие изменения в части отображения правовой охраны земли следует внести в Конституцию Украины. А именно: в состав полномочий Верховной Рады Украины, определенных в статье 85, в части «утверждения общегосударственной программы экономического, научно-технического, социального, национально-культурного развития, охраны окружающей среды», необходимо включить также «использование и охрану земельных ресурсов». А в статье 92 Конституции Украины, согласно которой исключительно законами Украины должны «определяться основы социальной защиты, формы, и виды пенсионного обеспечения; принципы регулирования труда и занятости, брака, семьи, охраны детства, материнства, отцовства, воспитания, образования, культуры и здравоохранения; экологической безопасности», необходимо добавить и «охрану земель».

Список использованной литературы:

1. Официальный сайт Верховной Рады Украины – [Электронный ресурс] : Режим доступа : http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl2303111.htm
2. Курило В. И. Административные правоотношения в сельском хозяйстве Украины : Автореф. дис... докт. юрид. наук : 12.00.07 / В. И. Курило // Нац. Ун-тет Гос. налоговой службы Украины. – Ирпень, 2008. – 42 с.
3. Марфина Н. В. Административная ответственность за нарушение лесного законодательства : Автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. В. Марфина // Национальный аграрный университет. – Киев, 2008. – 18 с.
4. Миличко Л. В. Административная ответственность в сфере земельных правонарушений : Автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л. В. Миличко // Нац. Ун-тет Гос. налоговой службы Украины. – Ирпень, 2009. – 25 с.
5. Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем : монография / под ред. Е. Кубко. – К. : Юринком, 1997. – 188 с.
6. Закон Украины «О государственном контроле за использованием и охраной земли» от 19 июня 2003 г. № 963-IV – [Электронный ресурс] : Режим доступа : zakon.rada.gov.ua/go/963-15
7. Закон Украины «Об охране земли» от 19 июня 2003 г. № 962-IV – [Электронный ресурс] : Режим доступа : zakon.rada.gov.ua/go/962-15
8. Конституция Украины от 28 июня 1996 г. // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141 (с изменениями,, внесенными Законом № 2952-VI от 01.02.2011 г. // ВВР. – 2011. – № 10. – Ст. 68.
9. Закон Украины «О формах собственности на землю» от 30 января 1992 г. № 2073-XII // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР). – 1992. – № 18. – Ст. 228 (утратил силу на основании Закона № 1377-IV от 11.12.2003 г.).
10. Земельный кодекс Украины. Закон от 25 октября 2001 г. № 2768-III // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР). – 2002. – № 3 – 4. – Ст. 27 (с изменениями).
11. Вивчаренко О. А. Правовая охрана земли в Украине : монография / О.
12. Кулинич П. Кто будет хозяйствовать на земле: фермер или фермерское хозяйство? Некоторые предложения относительно совершенствования проекта Закона Украины «Об обращении земель сельскохозяйственного назначения» // – Общенациональная правовая газета «Юридический вестник Украины», № 30 (943), 27 июля – 2 августа 2013 года.
13. Указ Президента Украины от 09.12.2010 г. № 1085/2010 «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» – [Электронный ресурс] : Режим доступа : zakon.rada.gov.ua/go/1085/2010
14. Указ Президента Украины от 08.04.2011 г. № 445/2011 «Про Государственное агентство земельных ресурсов Украины» (с изменениями) – [Электронный ресурс] : Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/445/2011>.