НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНИХ, ЗЕМЕЛЬНИХ, ЕКОЛОГІЧНИХ ТА ПРИРОДОРЕСУРСНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Колективна монографія

Одеса
2018

УДК349.4+349.6(477)
А 43

Рекомендовано до друку Вченою радою
Національного університету «Одеська юридична академія»
(протокол № 4 від 16.02.2018 р.)

Рецензенти:

Н.Р. Малишева, доктор юридичних наук, професор, завідувач відділом екологічного та космічного права Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, дійсний член (академік) НАПрН України

М.В. Краснова, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Н.Р. Кобецька, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри трудового, екологічного та аграрного права Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

А 43 **Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних та природоресурсних відносин в Україні :** колективна монографія / відп. ред.: Т.Є. Харитонова, І.І. Каракаш. – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. – 722 с.

ISBN 978-966-916-492-6

Монографія є комплексним монографічним дослідженням актуальних проблем правового регулювання земельних, аграрних, екологічних та природоресурсних відносин в Україні, яке стало результатом праці колективу авторів, об'єднаних спільною метою представити підсумки своїх досліджень за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. Монографія містить чотири розділи, кожен із яких присвячений певному спрямуванню, де розглянуті теоретичні, законодавчі основи, практичні питання земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права.

Книга розрахована на науковців, викладачів, аспірантів, студентів вищих юридичних навчальних закладів освіти, наукових працівників, фахівців у сфері земельного, аграрного, екологічного та природоресурсового права.

УДК 349.4+349.6(477)

© Авторський колектив, 2018
© НУ «Одеська юридична академія», 2018

ISBN 978-966-916-492-6

Авторський колектив:

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

НОСІК ВОЛОДИМИР ВАСИЛЬОВИЧ *– доктор юридичних наук, професор, професор кафедри земельного та аграрного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, член-кореспондент НАПрН України (м. Київ)*

КОВАЛЕНКО ТЕТЯНА ОЛЕКСАНДРІВНА *– доктор юридичних наук, доцент, професор та в.о. завідувача кафедри земельного та аграрного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка (м. Київ)*

СИДОР ВІКТОРІЯ ДМИТРІВНА *– доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Чернівці)*

КОСТЯШКІН ІВАН ОЛЕКСАНДРОВИЧ *– доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри трудового, земельного та господарського права юридичного факультету Хмельницького університету управління та права (м. Хмельницький)*

ШУЛЬГА МИХАЙЛО ВАСИЛЬОВИЧ *– доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, член-кореспондент НАПрН України (м. Харків)*

ШАРАПОВА СВІТЛАНА ВОЛОДИМИРІВНА *– кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків)*

СТЕПСЬКА ОЛЕНА ВОЛОДИМИРІВНА *– кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Одеса)*

ХАРИТОНОВА ТЕТЯНА ЄВГЕНІВНА *– доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Одеса)*

АГРАРНЕ ПРАВО

ЄРМОЛЕНКО ВОЛОДИМИР МИХАЙЛОВИЧ *– доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права ім. академіка В.З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України (м. Київ)*

ДУХНЕВИЧ АНДРІЙ ВІКТОРОВИЧ *– доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін юридичного факультету Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки (м. Луцьк)*

ГАФУРОВА ОЛЕНА ВІКТОРІВНА *– доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права ім. академіка В.З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України (м. Київ)*

СТАТІВКА АНАТОЛІЙ МИКОЛАЙОВИЧ *– доктор юридичних наук, професор, професор кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, член-кореспондент НАПрН України (м. Харків)*

КУЛЬЧІЙ ІННА МИКОЛАЇВНА *– кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків)*

УРКЕВИЧ ВІТАЛІЙ ЮРІЙОВИЧ *– доктор юридичних наук, професор, суддя Верховного Суду (м. Харків)*

ГРИГОР'ЄВА ХРИСТИНА АНТОНІВНА *– кандидат юридичних наук, доцент кафедри аграрного, земельного і екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Одеса)*

БУГЕРА СЕРГІЙ ІВАНОВИЧ *– доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, директор Національного наукового центру «Інститут бджільництва імені П. І. Прокоповича» НААН України (м. Київ)*

БОНДАР ОЛЕКСАНДР ГРИГОРОВИЧ *– доктор юридичних наук, доцент, перший проректор Запорізького національного університету (м. Запоріжжя)*

КУРМАН ТЕТЯНА ВІКТОРІВНА *– кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків)*

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

ГЕТЬМАН АНАТОЛІЙ ПАВЛОВИЧ *– доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, дійсний член (академік) НАПрН України (м. Харків)*

КОСТИЦЬКИЙ ВАСИЛЬ ВАСИЛЬОВИЧ *– доктор юридичних наук, професор, професор Київського національного університету імені Тараса Шевченка, дійсний член (академік) НАПрН України (м. Київ)*

ГВОЗДИК ПАВЛО ОЛЕКСАНДРОВИЧ *– доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України (м. Київ)*

АНІСІМОВА ГАННА ВАЛЕРІЇВНА *– кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків)*

ВАЩИШИН МАРІЯ ЯРОСЛАВІВНА *– кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри соціального права юридичного факультету Львівського національного університету ім. Івана Франка (м. Львів)*

РОМАНКО СВІТЛАНА МИКОЛАЇВНА *– кандидат юридичних наук, доцент, докторант кафедри трудового, екологічного та аграрного права Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника (м. Івано-Франківськ)*

КРАСНОВА ЮЛІЯ АНДРІЇВНА *– кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права ім. академіка В.З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України (м. Київ)*

ЗУЄВ ВІТАЛІЙ АНАТОЛІЙОВИЧ *– кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільного, господарського та екологічного права Університету митної справи та фінансів (м. Дніпро)*

ПІДДУБНИЙ ОЛЕКСІЙ ЮРІЙОВИЧ *– доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільного та господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування України (м. Київ)*

ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

КАРАКАШ ІЛЛЯ ІВАНОВИЧ *– кандидат юридичних наук, професор, професор кафедри аграрного, земельного і екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Одеса)*

БОБКОВА АНТОНІНА ГРИГОРІВНА *– доктор юридичних наук,*

професор, завідувач кафедри господарського права Донецького національного університету імені Василя Стуса, дійсний член (академік) НАПрН України (м. Вінниця)

***ГАВРИШ НАТАЛЯ СТЕПАНІВНА** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного і екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Одеса)*

***КІРІН РОМАН СТАНІСЛАВОВИЧ** – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільного, господарського та екологічного права юридичного факультету Національного гірничого університету (м. Дніпро)*

***СОКОЛОВА АЛЛА КОСТЯНТИНІВНА** – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків)*

***ЛІСОВА ТЕТЯНА ВІКТОРІВНА** – кандидат юридичних наук., доцент, доцент кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків)*

ЗМІСТ

Вступне слово
президента Національного університету
«Одеська юридична академія» академіка С. В. Ківалова **10**

РОЗДІЛ 1
АКТУАЛЬНІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ
ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У СУЧАСНИХ УМОВАХ **15**

1.1. Конституційні засади здійснення земельної реформи
у контексті реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»
(Носік В.В.) **15**

1.2. Юридичні дефекти земельно-правових термінів:
проблеми запобігання та мінімізації (Коваленко Т.О.) **46**

1.3. Науково-теоретичний аналіз основних недоліків
сучасного земельного законодавства України та шляхів
їх усунення (Сидор В.Д.) **67**

1.4. Проблеми правового забезпечення соціальної функції
права власності на землю в Україні (Костяшкін І.О.) **86**

1.5. Науково-теоретичний аналіз правових режимів
категорій земель, окрім земель сільськогосподарського
призначення (Шульга М.В.) **106**

1.6. Правові проблеми підвищення продуктивності
земель лісогосподарського призначення (Шарапова С.В.) **132**

1.7. Науково-практичний аналіз проблемних аспектів
договірних земельних відносин (Степська О.В.) **151**

1.8. Теоретичні та практичні проблеми здійснення прав
на чужі земельні ділянки (Харитонова Т.Є.) **171**

РОЗДІЛ 2
ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ
ЕКОНОМІКИ ТА СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ **192**

2.1. Еволюція аграрного законодавства України: проблеми
систематизації та уніфікації понять (Єрмоленко В.М.) **192**

2.2. Напрями еволюції аграрного права у контексті міжнародної інтеграції України (Духневич А.В.) 214

2.3. Інституційна природа соціального розвитку села та принципи його правового регулювання (Гафурова О.В.) 236

2.4. Правове забезпечення сільського туризму як напряму диверсифікації сільських територій (Статівка А.М., Кульчій І.М.) . . . 260

2.5. Сільськогосподарські кооперативи та агрохолдинги як популярні форми об'єднань сільськогосподарських товаровиробників: правові проблеми функціонування (Уркевич В.Ю.) 284

2.6. Формальні недоліки аграрного законодавства у сфері державної підтримки сільського господарства України (Григор'єва Х.А.) 309

2.7. Якість сільськогосподарської продукції: проблеми удосконалення вітчизняного законодавства на основі міжнародного досвіду (Бугера С.І.) 323

2.8. Правове та інституційне забезпечення контрольно-наглядової діяльності в агропромисловому комплексі України (Бондар О.Г.) . . . 337

2.9. Теоретико-правові засади органічного сільського господарства в умовах забезпечення сталого розвитку (Курман Т.В.) 357

РОЗДІЛ 3
ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ 384

3.1. Концептуальні засади верховенства права в екологічному законодавстві України (Гетьман А.П.) 384

3.2. Теоретико-методологічні засади розвитку екологічного права (Костицький В.В.) 418

3.3. Міжнародні договори як джерела екологічного права України (Гвоздик П.О.) 441

3.4. Теоретичні аспекти наближення національного законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки до нормативно-правових актів Європейського Союзу (Анісімова Г.В.) 462

3.5. Теоретичні та практичні проблеми правового забезпечення створення і функціонування екологічної мережі України (Ващишин М.Я.) 491

3.6. Еколого-правова політика у сфері зміни клімату: її принципи, види та джерела (Романко С.М.) **511**

3.7. Правове забезпечення екологічної безпеки в промисловості України (Краснова Ю.А.) **529**

3.8. Правове регулювання поводження з відходами в Україні: проблеми та перспективи систематизації та розвитку (Зуєв В.А.) **548**

3.9. Правові засади досягнення екологічної безпеки у сфері біотехнологій (Піддубний О.Ю.) **568**

РОЗДІЛ 4
ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ, ЕФЕКТИВНОЇ ОХОРОНИ І СВОЄЧАСНОГО ВІДНОВЛЕННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ **583**

4.1. Природноресурсове право: проблеми та перспективи становлення і розвитку у правовій системі України (Каракаш І.І.) **583**

4.2. Правове регулювання екологічного підприємництва як умова забезпечення еколого-збалансованого природокористування (Бобкова А.Г.) **604**

4.3. Правові проблеми використання, охорони і відтворення ґрунтів в Україні (Гавриш Н.С.) **629**

4.4. Актуальні проблеми правового забезпечення використання і охорони надр в Україні (Кірін Р.С.) **648**

4.5. Проблеми законодавчого забезпечення використання і охорони рослинного і тваринного світу в Україні (Соколова А.К.) **683**

4.6. Теоретико-правові проблеми відновлення земель та інших природних ресурсів (Лісова Т.В.) **702**

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ **721**

ВСТУПНЕ СЛОВО
президента Національного університету «Одеська юридична академія» академіка С. В. Ківалова

Для України, яка володіє безцінними земельними ресурсами, особливо сільськогосподарського призначення, питання належного і прозорого правового регулювання земельних відносин є стратегічно важливим. Необхідність якісного обґрунтованого реформування земельного законодавства обумовлюється, зокрема, його низькою ефективністю, великою кількістю зловживань, значним числом юридичних дефектів. Основне завдання, яке нині стоїть перед ученими – фахівцями із земельного права, полягає у розробці оптимального та найбільш конструктивного шляху такого реформування. При цьому важливо засвоїти прикрі уроки історії, а саме не допустити повторення ситуації хаотичного реформування земельних відносин, що мала місце у 90-х роках минулого століття та спричинила масові порушення прав громадян, руйнацію агропромислового комплексу, парцеляцію земельних ділянок, погіршення екологічного стану земельних ресурсів держави.

Саме з метою вирішення актуальних проблем у сфері збереження природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки було ініційовано підготовку колективної монографії, яка стала результатом спільного дослідження, проведеного відомими вченими України у рамках спеціальності 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. Авторський колектив складається із більш ніж трьох десятків провідних науковців України – докторів юридичних наук та докторантів, які представляють вищі навчальні заклади та наукові установи з усіх куточків України.

Представлена монографія є своєрідним експериментальним проектом, у якому органічно поєднано традиційні засади і новаторські підходи. Так, з одного боку, задля належного розкриття проблематики кожної складової спеціальності 12.00.06, структура монографії традиційно поділена на чотири розділи, що присвячені

окремо аграрним, земельним, екологічним і природоресурсним правовідносинам. З іншого боку, творчі новації були втілені у змістовному наповненні відповідних підрозділів, а також проявилися в оригінальній постановці проблемних питань.

В монографії досліджено актуальні проблем реформування земельних відносин у сучасних умовах, розвитку аграрного сектору, правового регулювання екологічної безпеки, правового регулювання екологічного підприємництва в аспекті забезпечення еколого-збалансованого природокористування.

Для того щоб максимально повно охопити правову проблематику реформування земельних відносин, учені висвітлили загально-теоретичні проблеми, що стосуються системних недоліків земельного законодавства, а також торкнулися питань удосконалення законодавства щодо правового режиму окремих категорій земель, дослідили правові проблеми відновлення земель, охопили сферу договірних відносин і здійснення прав на чужі земельні ділянки.

Криза, яка боляче вразила вітчизняну економіку останніми роками, все ж не зупинила поступального розвитку її провідної галузі – сільського господарства України. Велике значення агропромислового комплексу для розвитку нашої держави закономірно відображається у правовому полі. Так, сучасне аграрне законодавство є надзвичайно розгалуженим, нараховує, за деякими оцінками, більше 20 тисяч нормативно-правових актів, при цьому залишається несистематизованим і тому недостатньо ефективним. Також характерною рисою законодавства, що регулює аграрні відносини, є висока динамічність, яка пояснюється, у тому числі, необхідністю проведення гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством ЄС.

Серед актуальних проблем сучасного аграрного права, які потребують ґрунтового дослідження та отримали відображення у монографії слід виділити: необхідність систематизації аграрного законодавства; еволюція аграрного права під впливом міжнародних інтеграційних процесів; глибока криза відносин соціального розвитку села; необхідність розвитку перспективних напрямів сільськогосподарської діяльності та організаційно-правових форм

господарювання; недоліки законодавства щодо державної підтримки сільського господарства; забезпечення належної якості сільськогосподарської продукції та здійснення контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві.

Однією з найбільш багатогранних і тому найбільш складних є проблематика законодавчого забезпечення формування екологічної безпеки.

Питання правового регулювання екологічної безпеки неможливо якісно дослідити без звернення до першооснов теорії екологічного права. Відомо, що екологічна безпека не є ізольованим національним явищем – вона є складовою екологічної безпеки глобального, планетарного масштабу. У зв'язку з цим великого значення набуває міжнародна співпраця у цій сфері. Саме тому проведені у рамках монографії дослідження теоретичних аспектів гармонізації національного законодавства у сфері екологічної безпеки з міжнародним правом, а також науковий аналіз еколого-правової політики у сфері зміни клімату – органічно увійшли до вказаного розділу та висвітлили міжнародний аспект піднятої проблематики екологічної безпеки.

Національний рівень формування екологічної безпеки теж порушує багато правових питань. У зв'язку з чим у монографії приділено увагу таким проблемам: правове регулювання поводження з відходами в Україні; правове забезпечення екологічної безпеки у промисловості України; теоретичні та практичні проблеми правового забезпечення створення і функціонування екологічної мережі України; правові засади досягнення екологічної безпеки у сфері біотехнологій.

Українська держава багата на різноманітні природні ресурси, однак їхнє раціональне використання, ефективна охорона і своєчасне відновлення потребують суттєвого вдосконалення законодавчого забезпечення. Разом з тим одним із найбільш дискусійних теоретичних питань сучасної науки залишається питання визначення місця та перспектив існування природоресурсного права у правовій системі України. Не втручаючись у фаховий спір прибічників та противників виділення природоресурсного права в якості

самостійної галузі права, відзначимо, що Національний університет «Одеська юридична академія» протягом багатьох років забезпечує викладання навчальної дисципліни «Природноресурсове право України». Цим самим Університет стимулює наукову діяльність у даному напрямі та сприяє формуванню навчально-методичних основ викладання природоресурсного права.

Потребують ґрунтовного дослідження питання правового регулювання екологічного підприємництва в аспекті забезпечення еколого-збалансованого природокористування; правові проблеми використання, охорони і відтворення ґрунтів; актуальні проблеми правового забезпечення використання і охорони надр; проблеми законодавчого забезпечення використання і охорони рослинного і тваринного світу.

Віднайдення балансу між раціональним використанням і ефективною охороною природних ресурсів на правовому рівні є проблемою не лише теоретичною – вона знаходить свій вияв у реальних суспільних відносинах. Зокрема, болючим питанням Одещини довгий час є кризовий стан Куяльницького лиману та необхідність проведення екстрених дій, спрямованих на збереження його унікальних властивостей.

Курорт Куяльник – один з найстаріших грязьових курортів України, початок використання ресурсів якого датується 1833 роком[1]. Регіональною програмою збереження та відновлення водних ресурсів у басейні Куяльницького лиману на 2012-2016 року, затвердженою рішенням Одеської обласної ради від 28 жовтня 2011 року № 270-VI, було передбачено винесення в натуру меж округу та зон санітарної охорони курорту Куяльник відповідно до вимог постанови Ради Міністрів УРСР від 07 березня 1985 року. Однак зазначена Регіональна програма з різних причин також не була виконана належним чином.

Якісно вирішити проблему збереження природних ресурсів Куяльницького лиману можливо шляхом створення на його території курорту державного значення. Надання даній території статусу

[1] Куяльницкий лиман 150 лет назад, каким он был, и что его ждет? (06.04.2017) // http://www.slovo.odessa.ua/news/18356-kuyalnickiy-liman-150-let-nazad-kakim-on-byl-i-chto-ego-zhdet-foto-video.html#ixzz4lZLQZDc5

курорту державного значення дозволило б надалі використовувати унікальний лікувальний комплекс для оздоровлення громадян. Така ініціатива підтримується фахівцями державної установи «Український науково-дослідний інститут медичної реабілітації та курортології Міністерства охорони здоров'я України»[1]. На жаль, темпи цієї роботи залишають бажати кращого. Надзвичайно важливо довести розпочату справу до кінця – у цьому науковці, юристи, екологи, політики і нормотворці мають бути єдиними.

У зв'язку з цим слід окремо відзначити значний внесок колективу кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія», здійснений у наукову розробку не лише правових проблем охорони Куяльницького лиману, але й цілої низки інших важливих питань.

Лише консолідація наукової думки, зосередження зусиль учених, їхня єдність дозволять перевести цінні наукові ідеї із сторінок спеціалізованої літератури у реальне правове поле, втіливши їх у нормативно-правових актах. Упевнений, що написання даної монографії – значний крок у цьому вірному напрямі.

Бажаю авторському колективу, рецензентам, а також усім ученим, які досліджують проблеми у сфері земельного, аграрного, екологічного, природоресурсного права – творчої наснаги, невичерпного натхнення і досягнення переконливих професійних результатів.

Сергій КІВАЛОВ,
президент Національного університету
«Одеська юридична академія»,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
заслужений юрист України

[1] Сергей Кивалов: Куяльницкий лиман должен стать крупнейшим рекреационным центром страны (документы) (13.04.2016) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.slovo.odessa.ua/main/11044-sergey-kivalov-kuyalnickiy-liman-dolzhen-stat-krupneyshim-rekreacionnym-centrom-strany-dokumenty.html#ixzz4lZKiEFKK

РОЗДІЛ 1
АКТУАЛЬНІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У СУЧАСНИХ УМОВАХ

1.1. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ «УКРАЇНА – 2020»

НОСІК В.В. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри земельного та аграрного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, член-кореспондент НАПрН України (м. Київ)

З вересня 2017 року Україна набула асоційованого членства у ЄС відповідно до ратифікованої законом України від 16.09.2014 року Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом[1], що знаменує нову епоху для українського народу в утвердженні демократичної, правової, соціальної держави на нових методологічних основах функціонування ринкової економіки, розбудови правової системи та державної влади і місцевого самоврядування, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина відповідно до міжнародних стандартів, а також гармонізації і адаптації українського законодавства до вимог законодавства і права ЄС. Як політична, так і економічна складові Угоди про асоціацію України з ЄС зобов'язують органи державної влади, місцеве самоврядування, бізнес, громадянські інституції суспільства упродовж найближчих років запровадити такі системні економічні, правові, інституційні перетворення, які б створювали реальні передумови для виходу з економічної, соціальної, державно-правової кризи шляхом проведення реформаційних перетворень у економіці, державі, праві, спрямовані по-перше, на подолання від першої епохи всіх негативних процесів і явищ суспільного і державного життя,

[1] Відомості Верховної Ради України. -2014. – № 40. – Ст. 2021.

по-друге, забезпечення прогресивного економічного і соціального розвитку з метою, як зазначається в Указі Президента України «Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року, впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі; по-третє, набуття у 2020 році повноправного членства у Європейському Союзі[1].

У згаданій Стратегії сталого розвитку заплановано проведення і реалізацію 62 реформ і програм, серед яких за вектором розвитку зазначаються також реформи земельна і сільського господарства. Потреба у реалізації цих реформ зумовлена тим, що з причин об'єктивного і суб'єктивного характеру розпочата у 1990 році в Україні земельна реформа, як складова економічної реформи[2], не завершена й понині, а проведені перетворення земельних і поєднаних з ними аграрних, екологічних, майнових, природоресурсних та інших суспільних відносин мають як позитивні, так і негативні наслідки, внаслідок чого в українському суспільстві накопичилось велика кількість проблем земельно-правового, економічного, соціального характеру, які потребують вирішення[3].

Загальновідомо, що у глобальному вимірі Україна має значний земельно-ресурсний потенціал. Як зазначається у Постанові Кабінету Міністрів України № 413 «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 07 червня 2017 року, станом на 1 січня 2017 р. земельний фонд України становить 60,3 млн. гектарів, або близько 6 відсотків території Європи. Сільськогосподарські угіддя становлять близько 19 відсотків загальноєвропейських, у тому числі рілля – близько 27 відсотків. Показник площі сільськогосподарських угідь у розрахунку на одну особу є найвищим серед європейських країн і становить

[1] Офіційний Вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.

[2] Див. Про земельну реформу: Постанова Верховної Ради України від 18 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №10. – Ст. 100

[3] Детальніше див.: Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 07 червня 2017 року №413 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 51. – Ст. 1569.

0,9 гектара, у тому числі 0,7 гектара ріллі (середній показник європейських країн – 0,44 і 0,25 гектара відповідно). У цілому площа сільськогосподарських земель становить 42,7 млн. гектарів, або 70 відсотків площі усієї території країни, а площа ріллі – 32,5 млн. гектарів, або 78,4 відсотка усіх сільськогосподарських угідь. При цьому за формами власності сільськогосподарські угіддя розподілені наступним чином: приватна – 74,8%, державна – 25,1%, комунальна – 0,1%. Площа чорноземів в Україні становить від 15,6 млн. до 17,4 млн. гектарів, або близько 8 відсотків світових запасів. Водночас у структурі земельних ресурсів країни та землекористуванні спостерігаються значні диспропорції, поглиблення яких може становити загрозу навколишньому природному середовищу та життєвому середовищу, а також ефективності господарської діяльності, стійкому розвитку національної економіки в цілому.

У названій вище постанові Уряду України наголошується на тому, що існують також проблеми в земельних відносинах, реформування яких започатковане у 1991 році і не завершене, не досягнуто основної мети земельної реформи – передачі землі ефективному власнику та запровадження еколого-економічної моделі господарювання. Не повною мірою соціально справедливим був процес приватизації колективних сільськогосподарських підприємств з передачею сільськогосподарських земель у приватну власність. Відсутність еколого-економічного обґрунтування перерозподілу земельних ресурсів призвела до подрібнення сільськогосподарських полів, у результаті чого 6,9 млн. громадян (46,4 відсотка сільського населення) набули право на земельну частку (пай), а 27 млн. гектарів сільськогосподарських земель передано у приватну власність, і, як наслідок, неефективного використання значної кількості розпайованих земельних ділянок. За відсутності вільного обігу земель сільськогосподарського призначення на сьогодні не здійснюються заходи з консолідації земель, а процеси урбанізації призводять до подальшого подрібнення земельних ділянок та необґрунтованої зміни їх цільового призначення. На сьогодні майже 1,4 млн. гектарів розпайованих земельних ділянок не використовуються. Близько 1 млн. осіб не обробляють і не здають земельні ділянки в оренду.

Як наслідок, не використовуються земельні частки (паї) загальною площею 4,8 млн. гектарів, або близько 12 відсотків загальної площі сільськогосподарських угідь.

З огляду на обмежені матеріальні ресурси у власників земельних часток (паїв), а також неможливість їх продажу практично єдиним способом існування дрібних власників на селі залишається передача земельних ділянок в оренду. Цією ситуацією користуються орендарі, визначаючи умови та занижену вартість орендної плати (середній розмір орендної плати на рік становить 1093 гривні за 1 гектар). Концентрація земель сільськогосподарського призначення в орендарів призведе до виснаження найближчим часом значної частини найбільш родючих земель, переданих в оренду.

Складна ситуація склалася з використанням земель сільськогосподарського призначення державної власності. На сьогодні у державній власності перебуває 10,4 млн. гектарів сільськогосподарських угідь, з яких 3,2 млн. гектарів – у постійному користуванні державних підприємств, установ та організацій, 2,5 млн. гектарів – у запасі (не надані у власність та користування), решта – в оренді. Землі, які перебувають у користуванні державних підприємств, установ та організацій, використовуються нераціонально шляхом укладення договорів про спільний обробіток, що призводить до тіньового обороту коштів. Крім того, значна кількість таких землекористувачів не оформили право на земельні ділянки, що призводить до рейдерських захоплень земельних ділянок державної власності. З переданих в оренду земель державної власності понад 27 тис. договорів укладено із розміром орендної плати від 1 до 3 відсотків нормативної грошової оцінки земель, тобто середній розмір плати за 1 гектар становить 940 гривень. Під час розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності не враховуються такі важливі фактори, як передача земель сільськогосподарського призначення державної власності та прав на них через процедуру проведення земельних торгів; передача земель сільськогосподарського призначення державної власності з урахуванням перспективи розвитку прилеглих населених пунктів згідно із схемами планування території Автономної

Республіки Крим, областей та районів, генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території, дотримання раціонального використання території, недопущення черезсмужжя, далекоземелля та забезпечення дотримання вимог щодо екологічної безпеки, охорони земельних ресурсів, відтворення родючості ґрунтів, продуктивності земель сільськогосподарського призначення[1].

Відтак, за 27 років проведення земельної і аграрної реформ у сфері людського розвитку сільських територій мають місце такі проблеми: продовжує діяти законодавча заборона на вчинення угод із землями сільськогосподарського призначення; законодавчі засади і механізм консолідації сільськогосподарських земель не визначені; рівноправність форм власності на землю не забезпечує рівноправної конкуренції у здійсненні господарської діяльності різних організаційно-правових форм; існують законодавчі обмеження у доступі до наявної інфраструктури внутрішнього аграрного ринку, а також до зовнішніх аграрних ринків; оренда розпайованих сільськогосподарських угідь у правовому виразі є можливою, допустимою і законодавчо захищеною, а в економічному і соціальному проявах є регресивним, а не прогресивним явищем і створює передумови для провів латифундизму, занепаду соціальної сфери села; законом встановлена заборона на реалізацію права власності на розпайовані сільськогосподарські землі; земельне законодавство не забезпечує соціальної справедливості у вільному та рівному доступі кожного до використання сільськогосподарських угідь для виробництва продовольства і сільськогосподарської сировини; низький рівень доходів і рівня життя працездатного населення, а також людей похилого віку, які є власниками розпайованих земель сільськогосподарського призначення; масовою стає бідність власників сільськогосподарських угідь; відбувається скорочення чисельності сільського населення внаслідок перевищення смертності над народжуваністю, вимирання у окремих регіонах сіл, високий рівень безробіття, відсутність середнього класу, погіршення здоров'я і скорочення тривалості життя, зниження якості освіти,

[1] Офіційний вісник України. – 2017. – № 51. – Ст. 1569.

низький рівень соціального захисту і соціальних гарантій для сільського населення, відставання по основних параметрах людського розвитку від держав ЄС та інших розвинених країн тощо. За наявності цих та інших проблем можна стверджувати, що у здійсненні земельної реформи людський розвиток поки що не став могутнім чинником прогресивного економічного і соціального розвитку України, а раніше прийняті з цих питань закони та інші нормативні акти і програмні документи мають декларативний характер і не забезпечують у повній мірі досягнення цілей сталого розвитку суспільства у поточному столітті в Україні[1].

Проведені в Україні наукові дослідження правових проблем реформування земельних відносин доводять, що упродовж всього періоду здійснення земельної і аграрної реформ в Україні законодавчо закріплювались і впроваджувалися у життя, як мінімум п'ять юридичних моделей реформування земельних і аграрних відносин, жодна з яких не була доведена до логічного завершення, оскільки характерною рисою для всіх цих форм утвердження нового земельного ладу в Україні є застосування взаємовиключних методологічних і науково-теоретичних основ реформування земельних відносин, внаслідок чого в Україні поки що відсутня науково обґрунтована правова політика держави у сфері земельно-аграрних відносин[2].

Саме цим пояснюється той факт, що українська земельно-правова наука й понині продовжує використовувати і оперувати поняттями та категоріями радянського земельного права, що призводить до консервації і метафізичного стану правової ідеології, принципів, норм та інших складових у системі земельного права України, як-то: поділ земель за категоріями відповідно до цільового призначення, пріоритет державної власності на землю порівняно з приватною, абсолютизація принципу цільового використання земель,

[1] Носік В.В. Проблеми правового забезпечення людського розвитку сільських територій // Правові проблеми розвитку сільських територій України: Матеріали Круглого столу, присвяченого пам'яті відомого українського вченого-правознавця, член-кореспондента НАН України, академіка НАПрН України В.І. Семчика (м. Київ. 9 грудня 2015 року). – К.:, Видавництво «Прінт-сервіс», 2015. – С. 22-26.

[2] Детальніше про це див.: Носік В.В. Право власності на землю Українського народу : Монографія. – Юрінком Інтер, 2006. – С. 76-110.

централізація державного управління у сфері земельних відносин, збереження виключно за державними і комунальними юридичними особами права постійного користування землею, визначення юридичної природи державного земельного кадастру, законодавче закріплення правил щодо проведення економічної оцінки земель, пріоритет землеустрою над плануванням територій, регулювання земельних відносин переважно нормами ЗК України та побудова відповідно до нього системи земельного законодавства тощо.

Одночасно з цими теоретичними положеннями і законодавчими приписами в Україні розроблялись і продовжують розроблятись протилежні за векторами методологічні і теоретичні основи сучасної правової ідеології, нові правові принципи та відповідні законодавчі конструкції у механізмі правового регулювання земельних відносин українського земельного права щодо: а) утвердження і водночас обмеження права приватної власності на землю; б) запровадження демократичних і прозорих форм та методів державного регулювання відносин власності на землю і встановлення жорстких адміністративних процедур щодо здійснення громадянами і юридичними особами прав на земельні ділянки; в) визначення вартості землі на основі нормативної і експертної грошової оцінки з одночасним запровадженням адміністративного контролю за діяльністю незалежних оцінювачів землі; г) вільного здійснення права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення з одночасним закріпленням мораторію на їх відчуження; д) формування ринку землі з одночасним запровадженням адміністративного контролю за його функціонуванням з боку держави[1].

Названі вище тенденції у реформуванні і правовому регулюванні земельних відносин підтверджують, що в Україні залишаються не визначеними методологічні і теоретичні основи правової ідеології завершення земельної реформи і правової політики регулювання земельних відносин у перспективі. В результаті за 27 років проведення земельної реформи новий земельний лад не утверджений, система земельних відносин не впорядкована, земельна реформа

[1] Носік В.В. Право власності на землю Українського народу : Монографія. – Юрінком Інтер, 2006. – С. 143-157

розтягується на невизначену перспективу і перетворюється у перманентний процес.

У чинному законодавстві України не знайшли адекватного відображення положення Конституції України щодо юридичної природи права власності Українського народу на землю, визначення правового режиму землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, визначення переліку і правового статусу суб'єктів права власності на землю, гарантування щодо здійснення прав на земельні ділянки, визначення місця та ролі органів державної влади та місцевого самоврядування у регулюванні земельних відносин тощо. Окремі елементи з конституційної моделі земельної реформи знайшли своє відображення у новому Земельному кодексі Україні від 25 жовтня 2001 р.[1] При цьому цей закон закріплює іншу юридичну модель реалізації права власності на землю порівняно з конституційною концепцією здійснення права власності на землю Українського народу. Земельний кодекс України закріплює також інші підходи до регулювання земельних відносин порівняно з попереднім Земельним кодексом, Указами Президента України, іншими нормативно-правовими актами[2].

У цьому зв'язку актуалізуються питання щодо того, якими інституційними, правовими способами мають здійснюватися перетворення у сфері використання землі, сільського господарства і рибальства для забезпечення руху по вектору розвитку? Зокрема, продовжувати і завершувати реформування земельних відносин за положеннями чинного ЗК України як такого, що не відповідає Конституції України і водночас складає юридичну основу максимальної державно-правової регуляції і корупції у сфері використання землі? Або ж відмовитись від закріпленої у цьому кодексі та інших законах юридичної моделі земельної реформи, критично і об'єктивно оцінити її наслідки, провести експертно-юридичну інвентаризацію всієї нормативної бази з регулювання земель-

[1] Офіційний вісник України. – 2001. – №46. – Ст. 2038.

[2] Носік В.В. Право власності на землю Українського народу : Монографія. – Юрінком Інтер, 2006. – С. 123-125

них відносин і вибудувати сучасну юридичну модель земельної реформи за вектором сталого економічного і соціального розвитку на нових методологічних, конституційних, законодавчих засадах, а також за векторами безпеки, відповідальності і гордості.

Очевидним є той факт, що неможливо буде забезпечити сталий розвиток українського суспільства за європейським вектором в умовах світових економічних, соціальних, екологічних, державно-правових інтеграційних процесів без вирішення наявних проблем щодо визначення правової природи земельної реформи та юридичних наслідків законодавчого закріплення обов'язкових форм власності на землю, використання землі на різних правових титулах, здійснення суб'єктивних прав на земельні ділянки, скасування законодавчих заборон на вільне відчуження земельних ділянок, оптимізації державного управління у сфері використання і охорони землі, забезпечення юридичного захисту гарантованого Конституцією України права власності на землю та інших прав на використання землі тощо.

Земельна реформа в Україні є явищем універсальним і охоплює практично всі сфери життєдіяльності суспільства, тому її можна розглядати за різними векторами розвитку суспільства і держави: економічний, державно-правовий, соціальний, екологічний тощо. Зокрема, економічний вектор має бути спрямований на зміну виробничих відносин всіх форм власності власності на землю: приватної, комунальної, державної, спільної, колективної; використання земель для інвестиційного розвитку територій; виробництво конкурентоспроможної продукції на внутрішньому і зовнішньому ринках; збільшення експортного потенціалу тощо. За екологічним вектором реформування земельних відносин має бути спрямовано на формування національної екологічної мережі, забезпечення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, забезпечення охорони ґрунтів, земель водного і лісогосподарського, рекреаційного, оздоровчого призначення, збільшення земель природно-заповідного фонду на основі ландшафтного підходу до формування екологічної мережі, виробництво органічної сільськогосподарської продукції тощо. Соціальний вектор реформування земельних відносин має бути спрямований на створення умов

якісного життєвого середовища на основі сталого економічного розвитку, забезпечення зайнятості сільського і міського населення, формування соціальних фондів споживання, вирішення питань розвитку ринкової і соціальної інфраструктури, розвиток сільського, екологічного, зеленого туризму тощо.

Водночас державно-правовий вектор земельної реформи має передбачати забезпечення кожному права вільного, прозорого доступу до землі як сільськогосподарської, так і несільськогосподарської для підприємництва, інвестицій, соціальних потреб; передача всіх земель сільськогосподарського призначення у приватну власність громадян та створених ними юридичних осіб як сільськогосподарським товаровиробникам різних організаційно-правових форм; гарантування права власності на землю громадянам, юридичним особам, державі, територіальним громадам; вирішення всіх земельних питань територіальних громад виключно на рівні таких громад чи їх об'єднань; невтручання держави у здійснення права приватної і комунальної власності на землю; вільний перехід прав на земельні ділянки на підставі цивільно-правових угод відповідно до закону; ефективна юридична відповідальність органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових осіб за матеріальну і моральну шкоду, заподіяну власникам землі і землекористувачам інші правові та інституційно-функціональні аспекти.

У чинному законодавстві України не дається визначення поняття "земельна реформа" як юридичної категорії у земельному праві. У науковій та навчальній юридичній літературі земельна реформа розглядається як складова економічних, екологічних, соціальних, науково-технічних, організаційних, державно-правових перетворень у суспільстві, державному устрої, політиці, ідеології[1]. Однак такий підхід до визначення юридичної природи земельної реформи є надзвичайно широким. З точки зору предмета земельного права, земельну реформу необхідно розглядати крізь призму суспільних відносин, що виникають у процесі заміни основ існуючого у той чи інший історичний проміжок часу земельного ладу на новий земель-

[1] Андрейцев В.І. Правовий режим використання, відновлення та охорони земель // Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. Курс / За ред. акад. АПрН В.І.Андрейцева. – К. – Істина. – 2001. – С.207.

ний устрій, і такі суспільні відносини об'єктивно потребують правового регулювання.

В науці земельного права зроблені спроби дати загальне визначення земельної реформи. Так, наприклад, Заєць О.І. обґрунтовано доводить, що земельну реформу слід розглядати як врегульовані нормами права суспільні відносини процесуального характеру, що опосередковують зміну норм земельного права та земельних правовідносин, в яких зобов'язані державою органи та організації взаємодіють із зацікавленими суб'єктами, громадянами та їх організаціями, в економічному, екологічному, інституційно-функціональному та правотворчому напрямку з метою відновлення ефективного використання земельних ресурсів України[1]. Погоджуючись з таким підходом до розуміння правової суті земельної реформи як суспільного явища, водночас не можна не сказати й про те, що здійснення земельної реформи – це не лише процес перетворення суспільних земельних відносин, а й утвердження нових за соціально-економічною природою і правовим змістом земельних відносин, що виникатимуть у майбутньому.

При цьому юридична природа земельної реформи залежить від мети і завдань її проведення, а також строків і правових наслідків її реалізації. Адже історія земельних реформ на території України показує, що зміна земельного ладу завжди була і залишається нині надзвичайно складним соціально-правовим явищем, що потребує виваженого правового регулювання з метою забезпечення суперечливих інтересів щодо використання землі окремими особами, державою, народом, громадами. В наукових джерелах з питань історії і теорії земельного права вирізняють два типи земельних реформ – революційні і еволюційні. Для першого характерними ознаками є відмова від попереднього земельного ладу, проведення радикальних перетворень у конкретний проміжок часу, зміна принципів і методів правового регулювання розвитку земельних відносин. Другий тип земельної реформи характеризується логічним, послідовним, науково обґрунтованим, прогнозованим, юридично

[1] Заєць О.І. Правові аспекти земельної реформи в Україні. Автореф. дис. канд. юрид. наук. – К. – 1999. – С. 8.

забезпеченим підходом до проведення земельних перетворень. У цьому зв'язку В.І. Андрейцев зазначає, що земельна реформа має акумулювати деякі елементи "революційних" і, переважно "еволюційних" перетворень земельних правовідносин, виключаючи однобокість їх змістової сторони і спростовуючи ідеологічне гасло, згідно з яким реформування – це лише створення нових економічних умов для нового "середнього" власника[1]. За юридичними наслідками, реформування земельних відносин може передбачати проведення націоналізації, конфіскації, реквізиції, колективізації, усуспільнення, реституції, приватизації. В Україні в основу земельної реформи було покладено денаціоналізацію землі шляхом її роздержавлення і приватизації. При цьому мета та завдання земельної реформи визначались, виходячи з конкретних історичних, економічних, політичних, соціальних, правових передумов розбудови незалежної України.

Так, наприклад, у постанові Верховної Ради України від 18 грудня 1990 р. "Про земельну реформу" зазначалось, що земельна реформа спрямована на перерозподіл земель одночасно з передачею їх у приватну і колективну власність, надання у користування юридичним і фізичним особам з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання, формування багатоукладної економіки, раціонального використання і охорони земель. Після прийняття Закону України "Про форми власності на землю" від 30 січня 1992 р.[2], а також нової редакції Земельного кодексу України від 13 березня 1992 р.[3] Постановою Верховної Ради України "Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі"[4] мета реформування земельних відносин була частково змінена в частині передачі землі у колективну власність недержавних сільськогосподарських підприємств з можливістю виділення земельної частки

[1] Андрейцев В.І. Правовий режим використання, відновлення та охорони земель // Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. курс / За ред. акад. АПрН В.І. Андрейцева. – К. – Істина. – 2001. – С. 208.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 18. – Ст. 225. (втратив чинність)

[3] Урядовий кур'єр . – 1992. – 19 травня. (втратив чинність)

[4] Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 25. – Ст. 355.

(паю) у окрему земельну ділянку, що зумовило до необхідності конкретизації мети земельної реформи у селі в частині приватизації земель сільськогосподарського призначення[1]. Мета реформування земель несільськогосподарського призначення не була чітко визначена у перших законодавчих і нормативно-правових актах. Лише у 1993-1995 роках Президент України видав Укази щодо приватизації земельних ділянок несільськогосподарського призначення[2]. Протягом 1999–2000 років було видано ще декілька Указів Президента щодо реформування земельних відносин на цих землях і розвитку ринку землі[3]. В Указі Президента України "Про Основні напрями земельної реформи Україні на 2001–2005 роки" від 30 травня 2001 року[4] зазначається, що метою земельної реформи в 2001–2005 роках є забезпечення ефективного використання та підвищення цінності земельних ресурсів, створення оптимальних умов для суттєвого збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалів землі, перетворення її у самостійний фактор економічного зростання. При цьому земельну реформу передбачалось проводити у два етапи: перший (2001–2002 роки) – здійснення правових, організаційних, технологічних та інформаційно-освітніх заходів, спрямованих на поглиблення якісних змін у земельних відносинах без суттєвих фінансових витрат,

[1] Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва: Указ Президента України від 10 листопада 1994 р. // Урядовий кур'єр. – 1994. – 15 листопада; Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємства і організаціям: Указ Президента України від 8 серпня 1995 р. // Урядовий кур'єр. – 1995. – № 121. – 12 серпня; Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки: Указ Президента України від 3 грудня 1999 р. // Урядовий кур'єр. – 1999. – 8 грудня; Про забезпечення економічних інтересів і соціального захисту працівників соціальної сфери села та вирішення окремих питань, що виникли в процесі проведення земельної реформи: Указ Президента України від 12 квітня 2000 р. // Урядовий кур'єр. – 2000. – 25 квітня. (втратив чинність)

[2] Див.: Про приватизацію автозаправних станцій, що реалізують пально-мастильні матеріали виключно населенню: Указ Президента України від 29 грудня 1993 р. // Голос України. – 1994. – 11 січня; Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності: Указ Президента України від 12 липня 1995 р. // Урядовий кур'єр. – 1995. – 18 липня. (втратив чинність)

[3] Див.: Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення: Указ Президента України від 19 січня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 3. – Ст. 93. (втратив чинність); Про заходи щодо розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів, інших земель несільськогосподарського призначення: Указ Президента України від 4 лютого 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 6. – Ст. 205. (втратив чинність)

[4] Урядовий кур'єр. – 2001. – 2 червня.

і формування законодавчої та економічної бази для другого етапу; другий етап (2003–2005 роки) – здійснення заходів щодо оптимізації землекористування та посилення охорони земельних ресурсів, виконання яких вимагатиме відповідних капіталовкладень та матеріальних витрат.

Відповідно до мети земельної реформи у законодавстві України визначаються основні напрями, завдання та організаційно-правові заходи щодо реформування земельних відносин. Основними напрямами земельної реформи є економічний, інституційно-функціональний і правовий (юридичний). Зміст кожного із вказаних напрямків здійснення земельної реформи було визначено в Указі Президента України від 30 травня 2001 р., а також в Указі Президента України від 4 лютого 2000 р. щодо розвитку ринку земель населених пунктів та іншого несільськогосподарського призначення, у Постанові Верховної Ради України "Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів" від 24 грудня 1999 р.[1], а також у Перехідних положеннях Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р.

Зокрема, серед таких напрямів можна назвати: забезпечення подальшого розвитку відносин власності на землю; удосконалення земельних відносин у сільськогосподарському виробництві; подальше реформування земельних відносин у містах та інших населених пунктах; розвиток ринку земель; розвиток кредитування під заставу землі, в тому числі іпотечного кредитування; удосконалення порядку справляння плати за землю; удосконалення моніторингу земель, порядку ведення державного земельного кадастру та оцінки земель; землевпорядне забезпечення проведення земельної реформи; підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами; поліпшення організації контролю за використанням та охороною земель; удосконалення нормативно-правової і методичної бази розвитку земельних відносин.

У період з 2002 року до 2017 року в Україні було прийнято низку законів, спрямованих на запровадження нової системи ведення державного земельного кадастру, державної реєстрації прав на землю, державного контролю за використанням і охороною земель, роз-

[1] Офіційний вісник України – 2000. – № 1. – Ст. 6.

порядження землями сільськогосподарського призначення, розмежування земель державної і комунальної власності на землю, визначення правового режиму земель фермерських господарств, особистих селянських господарств, правового режиму земель окремих категорій, державну експертизу землевпорядної документації тощо. При цьому окремі закони не були відразу реалізовані у практику регулювання земельних відносин, що негативно впливало на визначення правового режиму земель державної і комунальної власності, забезпечення доступу до кадастрової інформації про земельні ділянки, забезпечення державної реєстрації прав на земельні ділянки тощо. Науковий аналіз кількості і якості прийнятих законів та інших нормативних актів щодо окреслених вище мети, завдань і напрямів реформування земельних відносин в Україні показує, що більшість з них залишаються не досягнутими, не виконаними і не реалізованими, а відтак є актуальними для завершального етапу здійснення земельної реформи відповідно до Стратегії сталого розвитку України до 2020 року.

Юридичні засади здійснення земельної реформи і утвердження нового земельного ладу в загальному вигляді визначені у земельному законодавстві України. Зокрема, аналіз норм Конституції України, чинного земельного та іншого законодавства показує, що формування якісно нових земельних відносин в Україні на завершальному етапі здійснення земельної реформи має базуватися на таких принципах, як: непорушність права приватної власності на землю; включення землі у ринковий обіг; забезпечення соціальної справедливості у перерозподілі земель, що перебувають у державній та комунальній власності; поєднання високої економічної ефективності та екологічної безпеки використання земель; узгодженості темпів і основних напрямів реформування земельних відносин та відносин в аграрному секторі економіки; забезпечення доступу до інформації про земельні ділянки та доступу до правосуддя у захисті суб'єктивних прав на землю; охорони землі як основного національного багатства тощо.

Земельні реформаційні правовідносини є самостійним видом суспільних відносин, що потребують регулювання нормами

земельного, екологічного, конституційного, цивільного та інших галузей права. В системі земельного права України ці правовідносини вирізняються специфічним об'єктним і суб'єктним складом, а також змістом. Характерними ознаками земельних реформаційних правовідносин є: вони виникають, змінюються і припиняються у визначений законом строк реалізації основних напрямів і завдань земельної реформи; об'єктом цих правовідносин є земля в межах існуючих кордонів України; суб'єктами таких правовідносин обов'язково є органи державної влади та місцевого самоврядування; зміст реформаційних правовідносин обумовлений метою і завданнями земельної реформи на кожному етапі її реалізації; регулювання цих правовідносин має здійснюватись на основі Конституції України, а також законів, що спеціально приймаються для забезпечення реалізації основних напрямів земельної реформи.

Розглянуті вище ознаки юридичної природи земельної реформи крізь призму закріплених у законодавстві положень щодо правового регулювання суспільних земельних відносин у той чи інший проміжок часу показує, що у правовому значенні земельну реформу в Україні необхідно розглядати як врегульовані нормами права суспільні відносини, що виникають між відповідними суб'єктами у зв'язку з необхідністю проведення комплексу економічних, організаційно-правових, екологічних, землевпорядних, планувальних, фінансових та інших заходів з метою створення протягом визначеного у законодавстві часу якісно нового земельного ладу шляхом зміни суті і характеру права власності на землю Українського народу, удосконалення форм використання землі, запровадження нових функцій, форм і методів державного і самоврядного регулювання земельних відносин, закріплення юридичних гарантій захисту суб'єктивних земельних прав громадян, юридичних осіб, держави, територіальних громад, охорони землі як об'єкта права власності Українського народу і основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави[1].

[1] Носік В.В. Правова природа земельної реформи в Україні // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2004. – Випуск 212. Правознавство. – С. 79-83; Носік В.В. Правове регулювання обігу земельних ділянок // Земельне право України: підручник/ За ред. М.В. Шульги, А.П. Гетьмана. – Х., 2013 – С.191-215.

Реформування земельних відносин поширюється на всю землю України в межах існуючих територіальних кордонів держави. При цьому здійснення основних напрямів земельної реформи має базуватись на конституційних положеннях щодо землі як об'єкта права власності Українського народу і основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави з метою забезпечення реалізації Стратегії сталого розвитку до 2020 року.

Оскільки названа Стратегія сталого розвитку має бути реалізована у 2020 році, то вбачається, що до цього часу в Україні необхідно завершити земельну реформу як одну з передумов забезпечення сталого розвитку на майбутній період, що в свою чергу підтверджуватиме виконання Україною зобов'язань за Угодою про асоційоване членство у ЄС та участь у ЗВТ з країнами ЄС. Продовження реформаційних перетворень у сфері земельних відносин на невизначену перспективу матиме вкрай негативні наслідки економічного, соціального, правового та іншого характеру для українського суспільства.

Насамперед на завершальному етапі земельної реформи необхідно остаточно законодавчо врегулювати відносини власності і права власності на землю відповідно до Конституції України та прийнятих законів щодо форм власності на землю. Пояснюється це тим, що з 1 січня 2013 року в Україні запроваджено нову юридичну модель правового регулювання відносин власності на землю відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань розмежування земель державної і комунальної власності» від 6 вересня 2012 року, який набув чинності з 1 січня 2013 року[1].

Узагальнено юридична сутність таких законодавчих новел полягає у наступному: а) скасовується законодавчо закріплене поняття «розмежування земель державної і комунальної власності на землю» як юридична категорія; б) зникає потреба у проведенні комплексу робіт з формування земельних ділянок та визначення їх меж в натурі (на місцевості) між державою і територіальними громадами; в) визначаються критерії віднесення тих чи інших земель до комунальної чи державної власності, а саме: а) межі населених

[1] Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 36. – Ст. 272.

пунктів; б) належність розташованих на земельних ділянках об'єктів нерухомості до державної чи комунальної власності; г) закріплені підстави набуття права комунальної і державної власності на земельні ділянки; д) визначені підстави та умови передачі земель з державної власності у комунальну і навпаки; е) передбачено механізм переходу прав на земельні ділянки; є) визначено систему і повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування у здійсненні права державної і комунальної власності на землю; ж) передбачено державну реєстрацію земель і речових прав на земельні ділянки державної і комунальної власності; з) з 1 січня 2013 року землі вважаються розмежованими.

З огляду на ці та інші законодавчі новели у правовому регулюванні земельних відносин, об'єктом яких є землі державної і комунальної власності, можна виокремити три основних періоди щодо визначення правового режиму земель державної власності, формування і легалізації права комунальної власності на землю, набуття і реалізації суб'єктивних прав на земельні ділянки державної і комунальної власності, а саме: перший – з 18 грудня 1990 року до 31 грудня 2001 року; другий – з 1 січня 2002 року до 31 грудня 2012 року; третій розпочався з 1 січня 2013 року і продовжується тепер. Відтак удосконалення законодавства з питань реформування відносин власності на землю у контексті Стратегії сталого розвитку України має визначатись з врахуванням названих вище періодів законодавчого закріплення земельної юрисдикції органів державної влади і місцевого самоврядування щодо розпорядження землею і регулювання земельних відносин[1].

Зокрема, з 1 січня 2013 року в Україні проведено розмежування земель між державою і територіальними громадами на землі державної і комунальної власності за такими критеріями «земля у межах населеного пункту» і «земля за межами населеного пункту». В результаті такого розмежування більшість земель сільськогоспо-

[1] Носік В.В. Деякі проблеми реалізації положень статті 1 Протоколу №1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у здійсненні і юрисдикційному захисті права власності на землю в Україні // Право власності: Європейський досвід та українські реалії: Збірник доповідей і матеріалів Міжнародної конференції) м. Київ, 22-23 жовтня 2015 року)). – К.: ВАІТЕ, 2015. – С. 34-42.

дарського призначення знаходяться за межами населених пунктів і тому, за виключенням земель приватної власності, перебувають у державній власності, якими розпоряджується Держгеокадастр України. Сільські, селищні ради, ради об'єднаних територіальних громад не мають юрисдикції на ці землі. У ВР України у 2016 році у першому читанні прийнято закон, за яким планується передати повноваження з розпорядження землями сільськогосподарського призначення територіальним громадам, проте закон остаточно не прийнято. Залишаються не прийнятими й інші законопроекти, у яких передбачається децентралізація функцій і повноважень у сфері державного регулювання земельних відносин від центральних органів державної влади до органів місцевого самоврядування сільських, селищних, міських територіальних громад.

Саме сільські, селищні і міські ради чи ради об'єднаних територіальних громад мають забезпечити ефективне і раціональне використання земель не лише у межах населених пунктів, а й за їх межами на території громад, вирішувати питання щодо здійснення права комунальної власності на такі землі, здійснення фізичними і юридичними особами суб'єктивних прав на земельні ділянки. Зокрема, за наслідками реформування земельних відносин у сільському господарстві за межами населених пунктів є значні площі сільськогосподарських земель, які використовуються на праві постійного користування для ведення фермерського господарства. Оскільки використання землі на такому юридичному титулі має певні обмеження щодо розпорядження землею і не дає землекористувачам можливості самостійно, без рішень органів державної влади чи місцевого самоврядування, самостійно визначати юридичну долю земельних ділянок, то було б доцільно законодавчо закріпити положення, за яким фермерським господарствам передати у приватну власність такі ділянки в порядку набувальної давності або ж у порядку безоплатної приватизації, а також закріпити у ЦК України і у ЗК України норму про те, що право постійного користування є речовим і передбачити можливість спадкування права постійного користування земельними ділянками у фермерських господарствах.

Завершення земельної реформи як складової сталого розвитку суспільства потребує також вирішення однієї з ключових проблем здійснення права власності на землі сільськогосподарського призначення, яка з причин суб'єктивного характеру існує в Україні понад 16 років і є негативним наслідком реформування відносин власності на землю, а саме: проблема так званого «мораторію на землю» або ж встановлена законами України заборона власникам земельних ділянок відчужувати земельні ділянки сільськогосподарського призначення за виключенням випадків, передбачених законом.

Як відомо, у 1992 року в Україні було офіційно визнано і закріплено у законі право приватної власності на сільськогосподарські землі, які для України становлять основу економічного, соціального розвитку суспільства. При цьому у державі не було розроблено ефективної економічної і юридично обґрунтованої моделі використання земель сільськогосподарського призначення на праві приватної власності. Відтак на розпайовані сільськогосподарські землі приватної власності упродовж 17 років законом встановлюється мораторій на їх продаж чи укладення інших угод. Тому за законом селянам було дозволено передавати ці землі лише в оренду шляхом укладення договорів на різні строки, максимально на 49 років. Власники ділянок, які уклали договори на тривалий термін, добре усвідомлюють, що розірвати такий договір в односторонньому порядку майже неможливо, якщо орендар виконує свої зобов'язання за договором. Більше того, упродовж дії заборони на відчуження земельних ділянок і земельних часток (паїв) близько одного мільйона власників земельних ділянок і земельних паїв померли. При цьому спадкоємці набули право власності на земельні ділянки і без власної волі вимушено стали орендодавцями успадкованих земельних ділянок, не маючи можливості їх продати, подарувати, заставити у банку, або ж розірвати договір в односторонньому порядку. За таких обставин агрохолдинги, які є потенційними орендарями таких земель, площі яких сягають за 100 і більше тис. га, не зацікавлені у тому, аби селяни змогли реалізувати гарантоване Конституцією України право

власності на землю і вчинювати передбачені законом правочини з цими ділянками, оскільки це створює для них проблеми виробничого, економічного, правового та іншого характеру. Тому агрохолдинги не хочуть і не будуть підтримувати скасування заборони на відчуження земельних ділянок і формування прозорого, справедливого ринку земель сільськогосподарського призначення.

Встановлена 17 років тому «тимчасова» заборона на купівлю-продаж та інші угоди із земельними ділянками сільськогосподарського призначення, у грудні 2016 року продовжена до прийняття закону про обіг сільськогосподарських земель, але не раніше 01 січня 2018 року. Такий закон Уряд України зобов'язаний був розробити до 01 липня 2017 року, проте у передбачений законом термін законопроект до Верховної Ради України так і не було подано. Водночас соціологічні опитування показують, що суспільне ставлення до мораторію неоднозначне: одні – за, інші – проти, треті – нейтральні. Головна причина такого ставлення до вирішення питання про право власності на землі сільськогосподарського призначення криється на утверджених у суспільній свідомості і правосвідомості стереотипах про те, що землю не можна продавати, бо продаємо батька й матір, що не маючи землі, можемо залишись без хліба, що іноземці скуплять всі землі і перетворять селян у рабів, що олігархи скуплять землю і знищать села і т.п. При цьому у державі і у суспільстві відсутня просвітницька та інформаційна політика щодо поширення знань про права на землю, про юридичні можливості їх реалізації в сучасних умовах, про правові та інші ризики, про юридичні способи захисту земельних прав. І це при тому, що в Україні є закони, які створюють правову основу для набуття, реалізації і захисту права власності на землю в судах, включаючи і Європейський суд з прав людини[1].

[1] Носік В.В. Деякі проблеми реалізації земельного законодавства у сфері використання земель сільськогосподарського призначення в Україні 2017 // Реалізація норм екологічного та аграрного права в умовах реформування правової системи України : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції з нагоди відзначення 25-річчя навчально-наукового Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника (м. Івано – Франківськ, 8 – 10 вересня 2017 р.) / відп. Ред. Н.Р. Кобецька, Н.О. Багай, Г.В. Мороз. – Івано-Франківськ : Прикарпат. Нац.. ун-т ім.. Василя Стефаника, 2017. – С. 118 – 120.

У грудні 2017 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до розділу X «Перехідні положення» ЗК України», відповідно до якого були внесені зміни до п.п. 14 і 15 розділу X «Перехідні положення» ЗК України в частині продовження строку дії заборони на відчуження земель сільськогосподарського призначення до моменту набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2019 року[1]. Інші нормативні положення змісту названих пунктів розділу X «Перехідні положення» залишились у чинній редакції ЗК України на момент прийняття Верховною Радою України згаданого закону.

Аналіз змісту норм названого закону та норм п.п. 14-15 розділу «Перехідні положення» ЗК України показує, що закріплені у ЗК України нормативні імперативи щодо заборони на здійснення права власності на землі сільськогосподарського призначення та земельні частки (паї) не узгоджуються з нормами ст. 13 Конституції України, згідно якої кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. До таких об'єктів належать, зокрема, земельні ділянки.

За Конституцією України право власності на землю гарантується. Таке право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами і державою виключно відповідно до закону (ч. 2 ст. 14 Конституції України). Відповідно до ч. 1, 2, 4 ст. 41 Конституції України, кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю; право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; право приватної власності є непорушним.

Наведений перелік конституційних імперативів показує, що норми Конституції України не передбачають можливості встановлення будь яких заборон щодо володіння, користування і розпорядження землею як триєдиними складовими змісту права власності на землю та його здійснення відповідно до закону.

Встановлена у ЗК України заборона на купівлю-продаж або іншими способом відчуження земель сільськогосподарського при-

[1] Офіційний вісник України. – 2018. – № 4. – Ст. 151.

значення державної, комунальної і приватної власності не узгоджуються з конституційними принципами та імперативами щодо забезпечення державою кожному свободи, рівності і справедливості у здійсненні громадянами України суб'єктивного права власності та поєднаних з ними інших цивільних прав у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної, комунальної і приватної власності.

Передбачена у п.п. 14-15 розділу X «Перехідні положення» заборона громадянам України укладати договори купівлі-продажу чи інші угоди з відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення приватної, державної і комунальної власності, а також закріплені імперативні приписи щодо визнання недійсними будь яких угод із такими земельними ділянками не узгоджується з нормами ст. 13, 14, 41 Конституції України щодо можливих і допустимих меж втручання органів державної влади у здійснення права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення у демократичній, правовій і соціальній державі.

Відповідно до п. 1 ст. 8 Конвенції про захист прав людини, кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя. Згідно п. 2 ст. 8 цієї Конвенції, органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Відтак закон про заборону відчуження сільськогосподарських земель порушує основоположні права і свободи громадян України, які гарантуються Конституцією України і закріплені Загальною декларацією прав людини від 10.12.1948 року, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод та протоколами до неї, іншими міжнародними договорами України.

Маються на увазі право на життя і здоров'я, на доступ до використання землі, право власності на землю, право на продовольчу

безпеку, право на вільний вибір місця проживання, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право на захист гарантованого Конституцією України права власності на землю тощо.

Передбачена у ЗК України заборона на відчуження земель сільськогосподарського призначення порушує закріплені у Конституції України основоположні принципи здійснення гарантованого Основним законом держави права власності на землю та поєднаних з ним інших цивільних прав і свобод людини і громадянина, а саме: принцип верховенства права, правової визначеності, рівності, законності, гарантованості права власності на землю, непорушності права власності, неприпустимості незаконних обмежень у здійсненні права власності на землю, неприпустимості незаконного втручання органів державної влади та місцевого самоврядування і здійснення права власності на землю.

Передбачена законом заборона на купівлю – продаж земель сільськогосподарського призначення державної власності обмежує можливості доступу громадянам України до використання земель сільськогосподарського призначення на юридичному титулі права власності для задоволення життєвих потреб та інтересів, здійснення підприємницької діяльності шляхом створення фермерських господарств, сільськогосподарських виробничих кооперативів, сільськогосподарських товаровиробників інших організаційно-правових форм, оскільки однією з істотних ознак їх правового становища як сільськогосподарських товаровиробників є наявність переданих у власність чи користування сільськогосподарських земель. При цьому відповідно до ч. 2 ст. 14 Конституції України вибір правового титулу використання сільськогосподарських земель має здійснюватися виключно на основі власного волевиявлення громадян, які створюють фермерські господарства чи інші організаційно-правові форми ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Тому органи державної влади не мають права забороняти громадянам і юридичним особам України набувати і реалізувати право власності на землі сільськогосподарського призначення і закріплювати у законі лише можливості для використання таких земель на праві корис-

тування, оскільки такі дії держави не узгоджуються з ч. 1 ст. 13, ч. 2. ст. 14 Конституції України[1].

Земельну і аграрну реформи не можна буде вважати завершеними без вирішення комплексу питань щодо законодавчого визначення правового режиму земель сільськогосподарського призначення, які на початку 90-х років минулого сторіччя були безоплатно передані колективним сільськогосподарським підприємствам, сільськогосподарським кооперативам, сільськогосподарським акціонерним товариствам, у тому числі створеним на базі радгоспів, у колективну власність, частина з яких була розпайована і передана у приватну власність, інша частина сільськогосподарських і несільськогосподарських угідь залишалась у колективній власності сільськогосподарських підприємств до прийняття у жовтні 2001 року чинного ЗК України, який набув чинності з 01 січня 2002 року. З прийняттям цього кодексу у державі виникла правова ситуація, у якій де-юре, колективна власність на землю колишніх КСП зберігається на частину розпайованих і не витребуваних земель при тому, що у ЗК України колективна форма власності на землі сільськогосподарського призначення не передбачена, а землі загального користування колишніх КСП не передані до державної власності, правонаступництво на ці землі законом не передбачено, правовий режим земельних ділянок під будівлями, спорудами, майновими комплексами, які розпайовані на майнові паї між членами колишніх КСП, не визначений[2].

Враховуючи, що у ЗК України не були закріплені норми щодо визначення правового режиму земель колишньої колективної власності, вбачається за доцільне розробити проект закону про внесення змін та доповнень до ЗК України, Закону України «Про

[1] Носік В.В. До питання про конституційність заборони на продаж земель сільськогосподарського призначення // Збірник матеріалів Міжнародного Конгресу «Правові проблеми державно-приватного партнерства в умовах євроінтеграції», присвяченого 20-річчю Національного університету «Одеська юридична академія», м. Одеса, 2-4 червня 2017 р. / відп. ред. Є.О. Харитонов, О.І. Харитонова, Т.Є. Харитонова; Нац. Ун-т «Одес. юрид. акад.». – Одеса : Юридична література, 2017. – С. 50-52.

[2] Носік В.В. До питання про правовий режим земель колективної власності : проблеми теорії і практики // Актуальні питання реформування правової системи: Зб. матеріалів XIV Міжнар. наук-практ. конф. (м. Луцьк, 16-17 червня 2017 року) / уклад. Л.М. Джурак. – Луцьк : Вежа-Друк, 2017. – С. 176-177.

порядок витребування в натурі (на місцевості) земельних ділянок власниками земельних часток (паїв)» в частині визначення правового режиму земель колишньої колективної власності, а також встановити терміни витребування земельних ділянок, після спливу яких особи втрачають право вимагати виділення земельних ділянок у приватну власність.

Скасування законів щодо заборони на відчуження земель сільськогосподарського призначення, а також законодавче визначення правового режиму земель колишньої колективної власності актуалізують проблеми щодо організаційно-правових форм об'єднання земельних ділянок у нові земельні ділянки шляхом їх консолідації.

Правові проблеми консолідації (об'єднання) земельних ділянок є новими для теорії земельного, цивільного, господарського права, не достатньо досліджені у вітчизняній правовій та економічній науці, що може негативно вплинути на практику реалізації громадянами України суб'єктивних прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення. У ЗК України відсутні положення з цих питань. Прийнятий у червні 2003 року закон України " Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних часток (паїв)" передбачає формування невеликих за розмірами земельних ділянок і лише частково регулює правові питання об'єднання виділених ділянок у земельні масиви. У цьому законі передбачено, що сусідні власники земельних ділянок можуть об'єднувати свої ділянки у єдиний масив на праві спільної власності. Черезсмужні земельні ділянки можуть бути об'єднані шляхом укладення договору міни. Виходячи з того, що ЗК України передбачає можливість набуття права власності на земельні ділянки шляхом укладення й інших цивільно – правових угод, не важко передбачити, що купівля – продаж, а також угоди щодо внесення земельних ділянок до статутного капіталу господарських товариств, та інші правочини будуть основними законними способами об'єднання сільськогосподарських угідь у окремих фізичних чи юридичних осіб або їх об'єднань. При цьому не стануть перешкодою до такої концентрації особливо цінних земель закріплені у ЗК України тимчасові обмеження загальної площі земельної ділянки на одну особу розміром 100 га, а

також прийняття закону про продовження до 2019 року мораторію на відчуження земельних ділянок. Застосування норм лише цивільного права до регулювання відносин у сфері об'єднання земельних ділянок не забезпечить прозорих умов для функціонування відкритого вторинного ринку набуття права власності на земельні ділянки на засадах вільної конкуренції між потенційними сільськогосподарськими товаровиробниками. Адже ЦК України не визначає для продавців і покупців тих чи інших критеріїв для придбання у власність земельних ділянок подібно до того, як це закріплено у Законі України «Про фермерське господарство». У цивільному законодавстві при регулюванні майнових, земельних та інших відносин важливим є наявність у фізичної чи юридичної особи загальної і спеціальної право – дієздатності. Однак для регулювання відносин власності на землю у процесі об'єднання сільськогосподарських угідь не достатньо лише земельної правосуб'єктності особи, оскільки для України використання чорноземів має виключне стратегічне призначення у макроекономічному і соціальному вимірі і є складовою забезпечення національної безпеки Українського народу. Тому у законодавстві доцільно було б закріпити принципи та умови об'єднання земель сільськогосподарського призначення, встановити жорсткі критерії до потенційних покупців земельних ділянок, передбачити державні пільги і гарантії для тих продавців земельних ділянок, які з об'єктивних причин не можуть обробляти земельні ділянки і тому змушені їх відчужувати іншим особам, визначити правові умови скупки приватних земель державою з метою недопущення необґрунтованого завищення ринкових цін на земельні ділянки, запобігання спекуляції такими ділянками, врегулювати інші важливі питання об'єднання сільськогосподарських угідь права приватної власності.

Відсутність нормативно-правової бази щодо правового забезпечення консолідації земель сільськогосподарського призначення після закінчення строку заборони на їх відчуження може призвести, як мінімум, до таких двох загрозливих для суспільства, економіки і держави тенденцій. Перша – це концентрація цих земель по регіонах у окремих приватних осіб на титулі права власності чи права

довгострокової оренди і утворення латифундій. Цим негативним процесам сприятимуть також фінансово-економічні та соціальні чинники (концентрація фінансового капіталу у окремих соціальних груп після проведеної масової приватизації майна і цілісних майнових комплексів, бідність сільського населення, відсутність коштів у новостворених сільськогосподарських підприємств після проведеної реструктуризації тощо). Тому назріла потреба розробити і прийняти закон "Про консолідацію (об'єднання) земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що перебувають у приватній власності громадян України для ведення товарного сільськогосподарського виробництва". Друга тенденція поєднується з наступним. Науково-експертний аналіз розроблених нині проектів законів з питань консолідації земель показує, що закріплені у їх нормах положення не враховують більшості методологічних засад використання й охорони земель сільськогосподарського призначення, здійснення суб'єктивних прав на земельні ділянки, місця і ролі держави у регулюванні відносин власності на землю та виробництві і реалізації сільськогосподарської продукції. Законопроектами передбачається, що покупцями земель сільськогосподарського призначення можуть бути лише держава, територіальні громади, державний земельний банк і громадяни України. Це означає, що законопроекти спрямовані на забезпечення скупки з державою розпайованих земель з наступним продажем чи передачею у довгострокову оренду таких ділянок тим чи іншим суб'єктам господарювання, гарантують державі і територіальним громадам в особі органів державної влади, а також створеного земельного банку пріоритетне право на купівлю у селян переданих їм безплатно у приватну власність розпайованих земельних ділянок, передбачають одержання громадянами дозволів від центральних органів державної влади на придбання земельних ділянок площею понад 100 га. При цьому розрахунки з купівлі-продажу земельних ділянок громадянами України мають проводитись виключно у безготівковій формі. Науково-теоретичний аналіз цих та інших положень дозволяє стверджувати, що їх прийняття призведе до централізації державою функцій з регулювання земельних відносин у сільському господарстві, проявів корупції у земельних

відносинах, інших негативних наслідків правового, економічного, соціального характеру[1].

В Україні прийняті закони, за якими з 01 січня 2016 року оформляти і реєструвати спадщину на землю та інше нерухоме майно можуть уповноважені особи виконкомів сільських, селищних рад, якщо ці особи відповідають встановленим у законі вимогам: вища юридична освіта, стаж роботи за спеціальністю не менше 3-х років, стажування у нотаріуса упродовж року, проходження навчання щодо доступу до різних реєстрів і складання іспиту із спадкового права. Пояснюється це тим, що за законом спадщина має відкриватися за місцезнаходженням земельної ділянки та іншого нерухомого майна.

Хоч закон і прийнятий, реалізувати його практично неможливо, оскільки у селах немає осіб, які б відповідали названим вище вимогам. Тому спадщина, як і раніше, оформляється і реєструється у нотаріальних конторах, які розташовані у районних чи обласних центрах або в інших містах, де є приватні чи державні нотаріуси. У шестимісячний період після відкриття спадщини спадкоємці не можуть переоформити договори оренди землі, яка успадковується, і тому беруть лише довідку у нотаріуса про відкриття спадкової справи, яку подають орендареві для того, аби останній мав підстави виплачувати таким особам орендну плату.

Резюмуючи викладене, можна підсумувати, що окреслені і розглянуті проблеми завершення земельної реформи у контексті сталого розвитку українського суспільства хоч і не охоплюють всієї палітри реформування земельних відносин на завершальному етапі, проте зайвий раз підтверджують необхідність розробки нової юридичної моделі правового регулювання земельних відносин в сучасних економічних, державно-правових, зовнішньополітичних, демографічних та інших умовах відповідно до Конституції України, Угоди про асоціацію України з ЄС, інших міжнародно-правових угод, які визнаються частиною національного законодавства України.

[1] Носік В.В. Правові проблеми завершення земельно-аграрної реформи // Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин: Збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький. 17-18 травня 2013 року). – Хмельницький, 2013. – С. 226- 229.

Відтак вбачається, що успішна реалізації Стратегії сталого розвитку України до 2020 року в значній мірі залежить від використання та охорони землі та правового регулювання земельних відносин, які мають базуватися на таких методологічних і доктринальних засадах: а) основним багатством нації і народу є земля з її верхнім родючим шаром ґрунту; б) визнана в суспільстві земельна власність і гарантоване право приватної власності на землю є економічною і юридичною основою свободи; в) прогресивний розвиток суспільства стане можливим у демократичній, правовій державі, де визнається і гарантується право власності на землю, право на вільну господарську діяльність, самостійне виробництво капіталу та його вільну реалізацію; ґ) земля (грунт) є багатством нації і має належати народові, а не державі, на праві власності; г) земля має вартість і підлягає оцінці у процесі виробництва, розподілу й перерозподілу капіталу; д) власник землі і хлібороб мають поєднуватися в одній особі; е) вироблена на землях сільськогосподарська продукція має належати її виробнику і може бути вільно реалізована ним на внутрішньому і зовнішньому ринках; є) держава не має брати на себе роль посередника у реалізації вирощеного врожаю; ж) родючість землі постійно знижується, якщо держава позбавляє товаровиробника виробленої ним абсолютної і додаткової ренти; з) родючість ґрунту підвищується і прогресивно зростає виробництво, якщо встановлена в державі система оподаткування не передбачає ніяких інших податків, окрім земельної ренти у її грошовому виразі. Об'єктивація названих методологічних основ використання землі у Конституції України у вигляді імперативів, принципів, гарантій та їх реалізація у нормах чинного законодавства дозволить сформувати у суспільстві таку правову ідеологію і земельно-правову систему, яка буде позитивно сприйматися суспільством і забезпечувати прогресивний економічний і соціальний розвиток українського народу[1].

Загальний науково-теоретичний аналіз нормативних та доктринальних джерел з питань здійснення прав на землю і регулювання

[1] Носік В.В. Право власності на землю Українського народу : Монографія. – Юрінком Інтер, 2006. – С. 489- 493

земельних відносин дозволяє визначити основні тенденції і можливі перспективи правового регулювання земельних відносин відповідно до Конституції України: а) зміна суті і характеру відносин власності на землю потребує застосування комплексного підходу до вибору і застосування правових форм, норм, методів, принципів регулювання відносин власності на землю з метою забезпечення балансу суспільних і приватних інтересів у здійсненні права власності на землю Українського народу; б) суспільне визнання і конституційне гарантування права приватної власності на землю не змінює публічного характеру відносин власності на землю; в) юридичну основу для забезпечення здійснення права власності на землю складає земельне право як складова національної правової системи; г) недосконалість сучасної земельно-правової системи зумовлює до необхідності розробки нової юридичної моделі здійснення права власності на землю відповідно до Конституції України; д) розбудова і утвердження національної правової системи має здійснюватися з врахуванням сучасних процесів адаптації законодавства до правової системи ЄС.

Водночас правова ідеологія розбудови і утвердження нового земельного ладу в Україні не може не враховувати сучасні інтеграційні процеси адаптації земельного законодавства до правової системи Європейського Союзу та до вимог СОТ щодо використання та охорони землі, виходячи при цьому з національних пріоритетів у забезпеченні територіального верховенства України, державного суверенітету, продовольчої, екологічної безпеки Українського народу[1].

[1] Носік В.В. Методологічні і теоретичні основи правової ідеології земельної реформи в Україні // Філософія права і загальна теорія права. Науковий журнал. 2012. – № 1.- С. 209-214.

1.2. ЮРИДИЧНІ ДЕФЕКТИ ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВИХ ТЕРМІНІВ: ПРОБЛЕМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА МІНІМІЗАЦІЇ

КОВАЛЕНКО Т.О. – доктор юридичних наук, доцент, професор та в.о. завідувача кафедри земельного та аграрного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка (м. Київ)

Особливе значення серед мовних засобів викладення нормативного матеріалу земельного законодавства мають юридичні терміни. Чим більш досконале законодавство, чим більш оптимально воно регулює суспільні відносини, тим більш досконалою є правова термінологія. Терміни надають правовому тексту компактність, чітку спрямованість, досконалість і, одночасно, позбавляють від занадто широких визначень.

В словниках слово "термін" розкривається як: 1) слово або словосполучення, що означає чітко окреслене спеціальне поняття якої-небудь галузі науки, техніки, мистецтва, суспільного життя тощо; 2) розм. будь-яке слово, будь-який вислів[1]. В Юридичній енциклопедії юридичний термін визначено як слово або словосполучення, що виражає поняття з правової сфери суспільного життя і має визначення в юридичній літературі (нормативно-правових актах, юридичних словниках, довідниках, енциклопедіях, наукових працях тощо)[2].

Більшість вчених дотримуються погляду щодо поділу юридичних термінів на три категорії за критерієм їх "зрозумілості" для тієї чи іншої частини населення – загальновживані, спеціальні технічні та спеціальні юридичні. Загальновживані терміни – звичайні, поширені найменування предметів, ознак, дій, явищ. У законодавстві вони використовуються переважно в загальноприйнятому значенні, яке фіксується тлумачними словниками. Словникове значення слова є уніфікованим, використовується у процесі підготовки проекту нор-

[1] Новий тлумачний словник української мови / укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – Т. 3 "П-Я". – К. : Аконіт, 2006. – С. 524.

[2] Артикуца Н.В. Юридичний термін / Н. В. Артикуца // Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : "Укр. енцикл.", 1998. – Т. 6 : "Т-Я". – С. 482.

мативно-правового акта земельного законодавства, а також у процесі тлумачення його приписів. Аналіз практики застосування земельно-правових приписів показує, що найчастіше філологічного (граматичного, мовного) тлумачення в українському земельному законодавстві та праві потребують саме слова і словосполучення, які належать до загальновживаної лексики, введеної в текст нормативно-правового акта, оскільки у цьому випадку такі слова стають термінами, отримують особливий, більш точний та однозначний юридичний зміст. Так, саме загальновживаним терміном є термін "земельна ділянка", який отримав законодавчу дефініцію у ст. 79 ЗК України як частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. У наведеному визначенні одного із базових термінів в земельному праві України в основному закріплено загальноприйняте визначення земельної ділянки. Зокрема, у Словнику української мови ділянка визначається як окрема частина земельної площі, використовувана з якоюсь метою, виділена за якою-небудь ознакою[1]. У той же час у ст. 79 ЗК України відображені не всі істотні юридичні ознаки земельної ділянки як об'єкта земельних правовідносин, про що неодноразово зазначалось в земельно-правовій доктрині[2].

Спроби законодавчо закріпити визначення загальноприйнятих термінів в приписах земельного законодавства України, за відсутності такої необхідності, істотно ускладнюють сприйняття тексту нормативно-правових актів та їх застосування у практиці регулювання земельних відносин. Прикладом може бути законодавче визначення терміну "ґрунт". У Словнику української мови ґрунт визначається як верхній шар земної кори, придатний для життя рослин; верхній шар землі щодо його складу[3]. Відповідно до ст. 1 Закону України "Про

[1] Словник української мови : в 11 томах / голова ред. колегії І. Білодід. – К. : Наукова думка, 1971. – Т. 2. – С. 306.

[2] Андрейцев В.І. Правовий режим землі як основного національного багатства (коментар до ч. 1 ст. 1 Земельного кодексу України) / В.І. Андрейцев // Законодавство України. Науково-практичні коментарі. – 2002. – № 4. – С. 15-26; Носік В.В. Земля як об'єкт права власності / В.В. Носік // Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Юрид. науки. – 2000. – Вип. 38. – С. 33-40.

[3] Словник української мови : в 11 томах / голова ред. колегії І. Білодід. – К. : Наукова думка, 1971. – Т. 2. – С. 181.

охорону земель" від 19 червня 2003 р. термін "ґрунт" визначено як природно-історичне органо-мінеральне тіло, що утворилося на поверхні земної кори і є осередком найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки найцінніші своїй властивості – родючості. Аналізуючи вказане законодавче визначення, А. М. Мірошниченко вказує, що термін "ґрунт" видається набагато більш зрозумілим, ніж словосполучення "органо-мінеральне тіло"[1].

Технічні (спеціалізовані) терміни – запозичені з різних галузей науки, техніки, мистецтва (технічні, медичні, економічні, географічні тощо). У процесі застосування норм права в різних сферах суспільного життя без таких термінів обійтись неможливо. Правознавці дотримуються одностайної думки, що технічні терміни, які вживаються в нормативно-правових актах, мають розумітися у тому значенні, яке закріплено за ними у відповідній галузі знань. Більша частина технічних термінів невідома юристам, а також більшості населення, що ускладнює розуміння мовного вираження правових приписів[2]. Земельне законодавство оперує значною кількістю технічних землевпорядних, лісовпорядних, гірничих термінів, що необхідно брати до уваги при застосуванні норм земельного права (відведення земельної ділянки, гірничий відвід, гірничий масив, аншлаг, зона аерації, гумус, дерново-підзолисті суглинкові ґрунти, торфовища, ґрунтовтома, чорноземи нееродовані несолонцюваті на лесових породах, заплава річки, кадастрові зони та квартали тощо).

Якщо в тексті нормативно-правового акта не міститься визначення технічного терміна, особа, яка тлумачить правову норму і яка не пов'язана, як правило, з певною спеціальною галуззю знань, звідки взято термін, може припуститися помилки трактуючи його. Надмірне захоплення законодавчим закріпленням визначень технічних термінів у земельних законах та підзаконних нормативно-правових актах фактично перетворює їх на своєрідні словники,

[1] Мірошниченко А.М. Структура закону з точки зору "вимог нормопроектної техніки" (на прикладі законів – джерел земельного права) / А.М. Мірошниченко // Юридична Україна. – 2008. – № 12. – С. 103.

[2] Чулінда Л.І. Українська правнича термінологія : навч. посіб. / Л. І. Чулінда. – К. : Магістр XXI сторіччя, 2005. – С. 29-30.

штучно збільшуючи обсяг та ускладнюючи застосування правових приписів. З метою запобігання зазначеній ситуації необхідно уникати закріплення у тексті нормативно-правового акта визначення поняття, яке хоча і є технічним, проте водночас його розуміння є усталеним. Крім цього, важливими для розвитку термінології земельного права України є обґрунтовані в юридичній науці правила застосування технічних (спеціалізованих) термінів[1], серед яких до сфери регулювання земельних відносин можна віднести наступні: 1) необхідно по можливості уникати вузькоспеціалізованих термінів, які є зрозумілими лише для спеціалістів тієї чи іншої галузі; 2) технічні терміни необхідно використовувати в тому значенні, яке закріпилось за ними у тій сфері професійних знань, з якої вони запозичені; 3) такі терміни повинні вживатися у тій граматичній конструкції, в якій вони відомі й усталені у сфері спеціальних знань; 4) якщо значення технічного терміну змінюється у галузі знань, з якої він запозичений, відповідно повинен змінюватись і термінологічний апарат земельного законодавства.

Спеціальний юридичний (правничий) термін в юридичній лінгвістиці визначається як слово або словосполучення, яке виступає узагальненим найменуванням певного правового поняття або поняття, яке не є правовим, але в результаті функціонування у сфері юриспруденції набуває специфічних значеннєвих відтінків, вводиться в обіг представниками юридичної науки або законодавцем, характеризується емоційною нейтральністю та відносною стійкістю[2]. Юридичні терміни, які використовуються у нормах земельного права для регулювання земельних відносин в Україні, закріплюються у правових приписах земельного законодавства і відтворюють особливості реформування земельних відносин, здійснення прав на земельні ділянки, реалізації заходів з охорони землі тощо. Зміна земельного ладу, реформування земельних відносин, поява нових видів суспільних відносин, що потребують відповідного правового регулювання, формування нових інститутів

[1] Тростюк З.А. Понятійний апарат Особливої частини Кримінального кодексу України : монографія / З.А. Тростюк. – К. : Атіка, 2003. – С. 90.

[2] Любченко М.І. Юридична термінологія: поняття, особливості, види : монографія / М. І. Любченко. – Харків : ТОВ "Видавництво права людини", 2015. – С. 45.

земельного права стали поштовхом до прискореного розвитку галузевої земельно-правової термінології. За останні двадцять років в земельному законодавстві України з'явились такі нові, невідомі радянській правовій системі терміни, як "право приватної власності на землю", "право комунальної власності на землю", "добросусідство", "земельний сервітут", "емфітевзис", "суперфіцій", "набувальна давність", "іпотека", "договір ренти земельної ділянки", "земельна частка (пай)", "паювання земель", "земельна ділянка для ведення фермерського господарства", "приватизація земельної ділянки", "оренда земельної ділянки", "земельні аукціони" тощо.

Для земельно-правових термінів як різновиду правових термінів характерні наступні ознаки:

1) земельно-правовий термін є зовнішньою формою виразу земельно-правого поняття. У земельному праві поняття виражає суть земельно-правових явищ та виявляється зовні у вигляді терміну, що використовується у практиці нормотворення та застосування приписів земельного законодавства;

2) за формою відображення земельно-правового поняття земельно-правовий термін може вживатись у вигляді одного слова ("суперфіцій", "добросусідство", "сервітут" тощо) або словосполучення. При цьому останні мають значне поширення в термінологічному апараті земельного права, що зумовлюється його специфікою як галузі права ("земельна ділянка", "орендна плата", "земельна частка (пай)", "земельний податок", "земельний кадастр", "земельний аукціон", "цільове призначення", "категорія земель" тощо);

3) земельно-правий термін відрізняється чіткістю, стислістю та лаконічністю. Наприклад, стислий та лаконічний термін "іпотека" визначається у ст. 1 Закону України "Про іпотеку" від 5 червня 2003 р. як вид забезпечення виконання зобов'язання нерухомим майном, що залишається у володінні і користуванні іпотекодавця, згідно з яким іпотекодержатель має право в разі невиконання боржником забезпеченого іпотекою зобов'язання одержати задоволення своїх вимог за рахунок предмета іпотеки переважно перед іншими кредиторами цього боржника у порядку, встановленому вказаним Законом;

4) термін земельного права має бути моносемічним, однозначним або мати тенденцію до однозначності, тобто мати конкретну змістову визначеність та однозначність тлумачення. Земельно-правові терміни та поняття повинні співпадати за своїм обсягом. Так, термін "ґрунтова маса" співпадає за обсягом із відповідним поняттям, що тлумачиться як знятий родючий шар ґрунту. Вживання різних термінів у нормативно-правових актах земельного законодавства для позначення понять, що мають однаковий обсяг та зміст, обумовлює їх неоднозначне розуміння різними суб'єктами;

5) земельно-правові терміни відрізняються системністю, так як взаємопов'язані між собою в рамкам окремих інститутів земельного права, та повинні мати відповідні кореспондуючі зв'язки із правовою термінологією інших галузей права, а також із спеціальними термінами (наприклад, "договір ренти земельної ділянки", "успадкування земельної ділянки за законом", "забруднення ґрунтів" тощо);

6) для земельно-правових термінів є характерною стійкість їх змісту, тобто вони є незмінними залежно від контексту їх вживання (наприклад, зміст терміна "земельна ділянка" не змінюється залежно від категорії земель, до якої певна ділянка належить – "земельна ділянка сільськогосподарського призначення", "земельна ділянка лісогосподарського призначення", "земельна ділянка природно-заповідного фонду" тощо) ;

7) терміни земельного права характеризуються експресивною нейтральністю, тобто контекст їх вживання на них не впливає. В юридичній літературі наголошується, що юридичний термін має нести лише основну предметно-логічну інформацію, а не передавати якусь додаткову емоційно-оцінну та чуттєво-образну інформацію[1];

8) для земельного законодавства та земельного права характерною є наявність значної кількості технічних землевпорядних, лісовпорядних, гірничих термінів, про що зазначалось вище.

Отже, земельно-правовий термін – це зовнішня форма виразу земельно-правого поняття як відображення земельно-правових

[1] Грегуль Г. Вимоги до юридичних термінів / Г. Грегуль // Проблеми Української термінології. – Л. : Вид-во Нац. ун-ту "Львів. політехніка", 2008. – С. 297.

явищ, що вживається у вигляді одного слова або словосполучення, відрізняється системністю, чіткістю, стислістю та лаконічністю, стійкістю змісту, експресивною нейтральністю, моносемічністю або має тенденцію до однозначності, та закріплюється у нормативно-правових актах земельного законодавства.

Забезпечення верховенства права та законності у сфері регулювання земельних відносин в значній мірі залежить від чіткості, однозначності, лаконічності, системності загальновживаних, технічних і, особливо, спеціальних земельно-правових термінів, за допомогою яких формулюються та закріплюються приписи земельного законодавства. Якщо той чи інший земельно-правовий термін не відповідає всім або окремим ознакам, що притаманні юридичним термінам, є підстави констатувати його дефектність. Зокрема, певний спеціально-юридичний термін земельного законодавства є дефектним, якщо: а) існують розбіжності між терміном та поняттям, зовнішньою формою виразу якого він є; б) виявлені порушення вимог щодо його чіткості, стислості та лаконічності; в) такий термін є полісемічним, неоднозначним, що істотно ускладнює його сприйняття суб'єктами правореалізації; г) порушені зв'язки із іншими термінами земельного права та/чи інших галузей національної правової системи; ґ) не дотримані вимоги щодо стійкості земельно-правового терміна при його вживанні у різних контекстах; д) не виконані вимоги щодо його експресивної нейтральності.

Дефекти земельно-правових термінів є техніко-юридичними дефектами правових норм у земельному праві України. Запобігання появі та усунення існуючих дефектних земельно-правових термінів забезпечує чіткість та зрозумілість текстів нормативно-правових актів земельного законодавства, що є гарантією реалізації конституційного права кожного знати свої права та обов'язки.

Одним із різновидів дефектів земельно-правих термінів є невиправдана синонімія – нічим не обґрунтоване вживання синонімів на позначення одного земельно-правового поняття, що має своїм наслідком порушення принципу єдності земельно-правової термінології. Юридичній мові, як і українській мові взагалі, властива синонімія – взаємозамінність слів і словосполучень, яка допомагає

уточняти, деталізувати зміст правового тексту, забезпечує економію його змісту. Так, з метою уточнення, деталізації земельно-правового терміну слово-синонім в земельно-правових текстах вживається в дужках за тим словом, яке воно уточнює – "земельна частка (пай)", "виділення в натурі (на місцевості)", "плата за землю (земельний податок та орендна плата)", "земельна ділянка для будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка)" тощо.

У той же час необхідно враховувати, що в правовому регулюванні, в нормативно-правових актах синонімія слів і словосполучень має свої особливості і межі проявів. У мові практично немає абсолютних синонімів, – зазначає Л.І. Чулінда, – вони обов'язково різняться відтінковим значенням, тому може скластися враження, що вони мають різне правове значення, що призводить до практичної необхідності офіційного тлумачення чи роз'яснення[1]. Крім цього, для земельного законодавства є характерним використання правових квазісинонімів – довільне використання в тексті нормативного документа слів (зворотів), які не перебувають у синонімічному відношенні з раніше використаним словом (зворотом). Наприклад, у нормативно-правових актах та науці земельного права України вживаються терміни "*надання земельної ділянки*" та "*передача земельної ділянки*" за відсутності їх чіткого розмежування. Аналіз норм ЗК України дає підстави для висновку, що передача земельної ділянки здійснюється у власність (ст. ст. 116, 117 ЗК України), а надання – у користування (ст. 123 ЗК України). Так, у ст. 119 ЗК України передбачено право громадян звернутись до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з клопотанням про передачу її у власність або надання у користування. Разом з тим, у рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Світязької сільської ради Шацького району Волинської області про офіційне тлумачення терміна "передача", який вживається у пп. 5.1.17 п. 5.1 ст. 5 Закону України "Про податок на додану вартість" (справа про тлумачення

[1] Чулінда Л.І. Українська правнича термінологія : навч. посіб. / Л. І. Чулінда. – К. : Магістр XXI сторіччя, 2005. – С. 33.

терміна "передача земельних ділянок") від 5 лютого 2004 р. терміни "надання земельної ділянки" та "передача земельної ділянки" вживаються як синоніми.

У законодавстві та спеціальній літературі досить часто ототожнюються такі поняття як "*земельна ділянка*" та "*територія*". В дисертаційному дослідженні А.І. Ріпенко звернув увагу, що вживання у законодавстві зазначених термінів як синонімів є не в усіх випадках правильним та достатньо обґрунтованим[1]. Необхідність розмежування термінів "*районування*" і "*зонування*" земель, які вживаються у земельному законодавстві як тотожні, обґрунтовує П.Ф. Кулинич, на думку якого ознаками, що свідчать про відмінність змісту зазначених понять, є критерій поділу земельної території на певні частини (зони)[2].

Для забезпечення максимальної точності тексту нормативно-правового акта земельного законодавства неприйнятним є використання синонімів на позначення одного й того самого земельно-правового поняття, оскільки вони розрізняються в деталях. Навіть якщо ці деталі не мають істотного значення, сам факт використання двох чи більше різних термінів створює у суб'єктів правореалізації враження, що ці терміни позначають різні юридичні поняття. Земельно-правовий термін не повинен мати синонімів, оскільки одна із визначальних рис нормативно-правового акта – це його точність. Зокрема, аналіз чинних нормативно-правових актів земельного законодавства показує, що в них розрізняються терміни, які у повсякденному житті часто вживаються як синоніми. Різне значення та правове регулювання мають такі терміни як "земля" та "земельна ділянка", "пошкодження" та "псування", "будівля" та "споруда" тощо.

Суттєвим недоліком земельно-правової термінології є невиправдана метонімія. Невиправдана метонімія як юридичний дефект земельно-правових термінів – це нічим не обґрунтоване перене-

[1] Ріпенко А.І. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Артем Ігорович Ріпенко ; Національний університет біоресурсів і природокористування України. – К., 2010. – С. 7-8.

[2] Кулинич П. Сільськогосподарське зонування земель в Україні : правові проблеми / П. Кулинич // Право України. – 2012. – № 7. – С. 52.

сення значення слів з певних земельно-правових явищ, понять на інші за суміжністю. Зокрема, у ст. 59 ЗК України зазначено, що громадянам та юридичним особам органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування із земель водного фонду можуть передаватися на умовах оренди земельні ділянки прибережних захисних смуг, смуг відведення і берегових смуг водних шляхів, а також *озера, водосховища, інші водойми, болота та острови* для сінокосіння, рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт тощо. Водночас системне тлумачення норм ЗК України свідчить, що у зазначеній статті мова йде про передачу в оренду саме земельних ділянок під озерами, водосховищами, іншими водоймами, болотами та островами, а не самих цих природних об'єктів. Викликає також сумніви правомірність використання такого земельно-правового терміну як "оренда земельної частки (паю)". Аналіз змісту та характеру відносин, які виникають при укладенні договору оренди земельної частки (паю), свідчить, що за своєю правовою природою зазначений договір суттєво відрізняється як від цивільно-правового договору оренди майна, так і від земельно-правового договору оренди земельної ділянки.

Для земельно-правових термінів характерний також такий юридичний дефект як синекдоха. Синекдоху визначають як вживання однини у значенні множини, визначеного числа замість невизначеного, видового поняття замість родового тощо[1]. Приклади синекдохи можна віднайти у ЗК України. Так, відповідно до ст. 118 цього Кодексу громадянин, зацікавлений у приватизації земельної ділянки, яка перебуває у його користуванні, подає заяву до відповідної районної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації *або* сільської, селищної, міської ради за місцезнаходженням земельної ділянки. Рішення органів виконавчої влади *та* органів місцевого самоврядування щодо приватизації земельних ділянок приймається у місячний строк на підставі технічних матеріалів та документів, що підтверджують розмір земельної ділянки.

[1] Чулінда Л.І. Українська правнича термінологія : навч. посіб. / Л. І. Чулінда. – К. : Магістр XXI сторіччя, 2005. – С. 44.

Буквальне тлумачення ч. 2 ст. 118 ЗК України дає підстави для висновку, що для приватизації земельної ділянки потрібно як рішення органу виконавчої влади, так і рішення органу місцевого самоврядування, що не є вірним та не узгоджується із іншими приписами ЗК України.

Юридичним дефектом земельно-правової термінології також є відсутність логічних зв'язків певного земельно-правового терміну із іншими термінами земельного права та/чи термінологією інших галузей національної правової системи. До появи вказаного дефекту призводить законодавче закріплення нового терміну без визначення його співвідношення із існуючою земельно-правовою, цивільно-правовою, еколого-правовою та аграрно-правовою термінологією. Так, у чинному ЗК України передбачено надання земельних ділянок фізичним особам для ведення "особистого селянського господарства" у розмірі до 2 га. При цьому ні в цьому Кодексі, ні в інших законодавчих актах не проведено співвідношення між вказаним новим терміном та поняттям "особисте підсобне господарство", яке було успадковане українським законодавством з радянських часів та закріплене у ЗК України в редакції від 13 березня 1992 року. Внаслідок наявності вказаного юридичного дефекту на практиці постали питання щодо можливості приватизації земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства громадянином, який уже приватизував земельну ділянку для ведення особистого підсобного господарства. Зазначений дефект земельно-правової термінології щодо співвідношення термінів "особисте підсобне господарство" та "особисте селянське господарство" не було усунуто і при прийнятті спеціального Закону України "Про особисте селянське господарство" від 15 травня 2003 р., у ст. 5 якого лише зафіксували право громадян України, які реалізували своє право на безоплатну приватизацію земельної ділянки для ведення особистого підсобного господарства в розмірі менше 2,0 гектара, на збільшення земельної ділянки у межах норм, установлених у ст. 121 ЗК України для ведення особистого селянського господарства.

Аналіз текстів нормативно-правових актів земельного законодавства дає підстави для висновку про значне поширення такого

юридичного дефекту земельно-правової термінології як використання росіянізмів – термінів земельного права, запозичених із російської мови або побудованих за зразком російських слів та виразів. Значну кількість росіянізмів в українському законодавстві становлять активні дієприкметники теперішнього часу, які за аналогією з російською мовою, де таке вживання є поширеною лексико-граматичною нормою, доволі часто зберігаються в офіційному писемному мовленні. У філологічній науці звертається увага, що одним із найпоширеніших росіянізмів є "уживання малопродуктивних для української літературної мови дієприкметникових форм із суфіксами -уч (-юч), -ач (-яч)"[1]. Зокрема, у статтях ЗК України вживаються такі терміни як "сильнодіючі пестициди" (ст. 62), "вловлюючі з'їзди" (ст. 71), "електрогенеруючі об'єкти" (ст. 76), "керуючі компанії" (ст. 134) тощо. Можна навести й інші приклади використання росіянізмів у текстах нормативно-правових актів земельного законодавства.

Характерною ознакою досконалих земельно-правових термінів є їх чіткість, стислість та лаконічність. Порушення вказаної вимоги веде до появи такого юридичного дефекту як невизначеність терміна земельного права, якщо із певного слова чи словосполучення, закріпленого у приписах земельного законодавства, неможливо чітко виявити його зміст, тобто те поняття, яке повинен відображати цей земельно-правовий термін. Дослідження термінології нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання земельних відносин, показує, що в земельному законодавстві з'являються такі нові юридичні терміни, які не були відомі ні радянському праву, ні сучасним галузям правової системи України, і зміст яких є невизначеним. Так, у 2008 р. у ст. 133 ЗК України було внесено такий новий земельно-правовий термін як "*право спільної оренди земельної ділянки*", зміст якого в законодавстві не визначений. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р., передбачає створення умов для макси-

[1] Баракатова Н.А. Прояви лексико-граматичної інтерференції у книжних стилях української мови / Н. А. Баракатова // Український смисл. – 2012. – № 2. – С. 6.

мально можливого забезпечення *неперервності ділянок*, стан яких наближається до природного; забезпечення *рівноваги територій у регіонах,* без визначення змісту вказаних заходів. Невизначеність земельно-правової термінології призводить до порушення принципу чіткості та однозначності правових норм та, відповідно, проблем при їх застосуванні на практиці.

Для земельного права є характерною проблема запозичення іноземної термінології при творенні вітчизняного законодавства. Протягом останніх двадцяти років у національному земельному законодавстві з'явились такі іноземні терміни, як "концесія", "ландшафт", "сервітут", "зонування", "суперфіцій", "емфітевзис" та ін. У юридичній літературі звертають увагу на подвійну небезпеку при запозиченні іноземної термінології. З одного боку, можна нагромадити "псевдонаціональні", але виключно українські мовні конструкції, і небезпідставно очікувати, що реальне життя відмовиться їх сприймати. З іншого боку, значних масштабів набула в нашій державі практика прямого запозичення іншомовної термінології. Дослідники української термінології розглядають запозичення як об'єктивний і неминучий фактор її еволюції, що сприяє нормалізації і поглибленню міжнародно-правових зв'язків, контрактів, інтернаціоналізації суспільних процесів. Проте у земельному законодавстві України таке запозичення є доцільним лише тоді, коли: а) воно відповідає сучасним потребам регулювання земельних відносин; б) такі терміни «засвоюються», не порушуючи національну специфіку земельно-правової термінології; в) перевага повинна надаватися усталеним та інтернаціональним (міжнародним) термінам (які поширені більше ніж у трьох неспоріднених мовах). Зокрема, запозичення іноземної термінології є неминучим при імплементації в національне земельне право норм міжнародних договорів. Зазначений процес особливо активізується при здійсненні адаптації національного земельного законодавства до законодавства ЄС. Так, у Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженій Законом України від 18 березня 2004 р., передбачено на першому етапі виконання Програми забезпечити розробку глосарію термінів *acquis communautaire* для адекватності їхнього розуміння та

уніфікованого застосування у процесі адаптації, а також розробити і запровадити єдині вимоги до перекладів актів *acquis communautaire* на українську мову, створити централізовану систему перекладів.

Для земельного права та земельного законодавства України є характерним досить широке використання оцінних понять. Зокрема, у ст. 119 ЗК України визначено юридичні підстави набуття права власності на земельну ділянку за давністю користування (набувальна давність) – *добросовісне*, *відкрите* і *безперервне* користування земельною ділянкою протягом 15 років за відсутності правовстановлюючих документів. При цьому такі поняття як "добросовісність", "відкритість" та "безперервність" в земельному законодавстві не визначені та є оцінними за своєю суттю. До оцінних понять у сфері правового регулювання земельних відносин можна також віднести наступні: особлива природоохоронна, екологічна, наукова, естетична, рекреаційна та *інша цінність* земель природно-заповідного фонду (ст. 43 ЗК України); висота і глибина, *необхідні для зведення* житлових, виробничих та *інших будівель і споруд* (ст. 79 ЗК України); спосіб, *найменш обтяжливий* для власника земельної ділянки (ст. 98 ЗК України); встановлення земельного сервітуту *унеможливлює використання земельної ділянки*, щодо якої встановлено земельний сервітут, за її цільовим призначенням (ст. 102 ЗК України); використання земельної ділянки *способами, які суперечать екологічним вимогам* (ст. 141 ЗК України); повторне відкладання розгляду земельного спору може мати місце лише *з поважних причин* (ст. 159 ЗК України); землі, *придатні для потреб сільського господарства* (ст. 23 ЗК України) та інші.

Необхідно відзначити, що існування оцінних понять в земельному праві та законодавстві є неминучим та, в окремих випадках, виправданим. Яким би досконалим не було земельне право чи земельне законодавство, воно не може повністю виключити оцінні поняття зі свого змісту. Оцінні поняття надають гнучкості та рухливості правовому регулюванню, а також забезпечують абстрактність такого регулювання, що є характерним для континентальної правової системи. Водночас необхідно враховувати, що оперувати

оцінними поняттями при регулюванні земельних відносин значно складніше, ніж формально-визначеними термінами. Адже суб'єкт застосування правової норми насамперед оцінює певні факти з позиції того, чи охоплюються вони змістом норми. Тобто, в даному випадку норма визначає необхідну сукупність юридичних фактів для виникнення певних земельних правовідносин і необхідно лише встановити, чи наявна така сукупність в конкретному випадку. При використанні оцінного поняття у процесі регулювання земельних відносин сама земельно-правова норма пропонує суб'єкту самостійно вирішити питання про те, яка сукупність юридичних фактів є необхідною для застосування цієї норми. Тому необґрунтоване застосування оцінних понять у земельному законодавстві може призвести до труднощів, а іноді й до порушення прав суб'єктів земельних правовідносин та судових помилок.

Мінімізація негативного впливу юридичних дефектів земельно-правових термінів на ефективність правозастосування потребує концептуальної основи, що включала б ряд взаємопов'язаних етапів: 1) усунення причин і умов, що сприяють появі дефектів земельно-правових термінів; 2) активізація науково-методичного забезпечення обґрунтування характерних ознак земельно-правових явищ та формування на цій основі чітких, однозначних та ємних наукових визначень земельно-правових термінів, проведення уніфікації земельно-правової термінології; 3) виявлення термінів, визначення яких необхідно нормативно закріпити у певному нормативно-правовому акті земельного законодавства; 4) запобігання дефектності новацій законодавчих дефініцій, дотримання правил законодавчої техніки у процесі законодавчої фіксації визначень земельно-правових термінів; 5) виявлення безпосередньо самих дефектів земельно-правової термінології; 6) внесення змін до дефектних дефінітивних норм земельного права чи виключення недосконалих нормативних визначень із законодавства; 7) створення умов, що стимулюють підвищення суспільного інтересу до питань застосування та якості законодавчих дефініцій. Вказані заходи спрямовані на забезпечення чіткої, логічно обґрунтованої системи земельно-правових термінів.

Мінімізація юридичних дефектів земельно-правового регулювання можливі за умови дотримання стилю законодавчої мови – закономірностей побудови юридичного, правового тексту. У земельному законодавстві та в науці земельного права бажано вживати терміни у прямому і загальновідомому значенні, забезпечувати простоту та доступність у розумінні термінів, їх милозвучність і стилістичну правильність, чіткість, стислість, усталеність та стабільність у вживанні термінів. Небажаним є вживання термінів-абревіатур та скорочень, утворених від двох або більше слів.

Для забезпечення законності у сфері правового регулювання земельних відносин при підготовці нормативно-правових актів земельного законодавства варто уникати таких юридичних дефектів як невиправдана синонімія земельно-правових термінів та вживання неточних семантичних синонімів. Велика кількість синонімів, їх безсистемне вживання значно знижують якість земельно-правових текстів та негативно впливають на ефективність правового регулювання земельних відносин. У теорії права обґрунтовані основні вимоги до вживання синонімів в текстах нормативно-правових актів, що можуть бути використанні при вдосконаленні земельно-правової термінології. З метою запобігання появи таких юридичних дефектів як невиправдана синонімія та використання неточного семантичного синоніму в текстах нормативно-правових актів земельного законодавства необхідно: “1) не допускати неправильного і неточного використання синонімів, адже кожен синонім має свій відтінок, а невдало дібраний синонім неточно орієнтує та здатен звузити чи розширити зміст акта; 2) уживати з багатьох близьких за значенням слів те єдине, яке в одному конкретному контексті є найбільш виправданим; 3) не допускати вживання синонімів на позначення одного й того самого поняття, оскільки синоніми різняться відтінками значень; 4) не допускати безсистемного і надмірного вживання синонімів у тексті акта; 5) у правовому акті назва предмета/явища/дії повинна залишатися незмінною, а не замінюватись синонімами; 6) використовувати синоніми проду-

мано, виважено, обережно, щоб їх наявність не викривила зміст правового акта"[1].

Запровадження нового терміну у земельно-правову термінологію повинно бути обов'язково мотивоване, враховувати систему термінів як земельного права, так і інших галузей національної правової системи, зумовлюватись істотними змінами існуючої номінації понять певного класу. Крім цього, у процесі розвитку земельно-правової термінології необхідно не допускати зміни природи термінів та понять.

За необхідності поповнення земельно-правової термінології іноземними термінами варто дотримуватись обґрунтованих у теорії права обов'язкових умов їх використання, а саме: 1) оптимальне і правильне позначення відповідного поняття; 2) досить міцне їх входження до міжнародного юридичного лексикону; 3) вживання таких термінів є мотивованим; 4) їх зміст пояснюється у тексті нормативно-правового акта[2].

Закріплення оцінних понять у земельному законодавстві, що є об'єктивною закономірністю правового регулювання земельних відносин, потребує з'ясування умов, за наявності яких законодавча фіксація певних оцінних понять є не лише можливою, але й необхідною з точки зору забезпечення законності. У земельному праві України оцінні поняття повинні використовуватись при нормотворенні лише у тих випадках, коли неможливо або недоцільно замінити оцінне поняття іншим різновидом понять, а також тоді, коли в законодавстві встановлена можливість врегулювання певних земельних відносин у межах законодавчо визначених критеріїв на локальному рівні. Крім цього, в земельному законодавстві має бути встановлено достатньо ознак оцінного поняття, які б його конкретизували, обмежували його зміст і обсяг. Також при конструюванні нового для правозастосовчої практики оцінного поняття, уточненні

[1] Красницька А.В. Варіативність юридичних термінів як порушення єдності термінології / А. В. Красницька // Дні науки Національного університету "Києво-Могилянська академія" на факультеті правничих наук. 2011-2012 : тези наукових доповідей та повідомлень на круглих столах 30 листопада 2011 року, 26 та 30 січня 2012 року. – К. : Національний ун-т "Києво-Могилянська академія", 2012. – С. 17.

[2] Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества / Д. А. Керимов. – М. : Юрид. лит., 1991. – С. 97.

змісту існуючого чи наданні йому статусу міжгалузевого є необхідним обов'язкове врахування судової практики, у тому числі актів вищих судових органів.

Наявність чітких дефініцій юридичних термінів особливо важлива в сучасних умовах реформування земельних відносин, розвитку земельного законодавства, появи нових, не завжди виправданих земельно-правових термінів, необхідності адаптації земельного законодавства України до законодавства ЄС. Нормативною дефініцією земельно-правового терміна є коротке визначення якого-небудь земельно-правового поняття, що відбиває істотні, якісні ознаки предмета або явища у земельній сфері, та закріплене у нормативно-правовому акті земельного законодавства. Законодавчо зафіксовані визначення термінів земельного права у дефінітивних нормах повинні адекватно розкривати зміст того чи іншого земельно-правового поняття, вказувати його родові та (або) видові ознаки, включати характеристики в стислій і узагальнюючій формі. При законодавчому закріпленні дефініцій земельно-правових термінів необхідно виходити із доцільності та необхідності такого визначення. Адже не всі терміни, які вживаються в земельному праві та законодавстві, доцільно визначати в нормативно-правових актах. Необхідно досить виважено підходити до обрання тих термінів, значення яких потребує саме законодавчого закріплення на рівні ЗК України або інших законів, оскільки переобтяження правового тексту дефініціями буде мати зворотний ефект – призведе до його складності, громіздкості, негнучкості. Аналіз ряду наукових досліджень юридичної лінгвістики, загальної теорії права та галузевих наук дає можливість сформулювати умови, за яких законодавче закріплення визначень земельно-правових термінів буде доцільним та необхідним, а саме: 1) нормативні дефініції відповідають практичним потребам регулювання земельних відносин, а не виключно теоретичним інтересам; 2) земельно-правовий термін утворено шляхом переосмислення загальновживаної термінології з використанням нетрадиційної лексики (рідкісних, спеціальних та іншомовних слів і словосполучень, у тому числі юридичних термінів); 3) термін земельного права утворений шляхом використання

загальновживаних понять, які часто застосовуються у буденній мові та мають різне розуміння; якщо законодавче визначення повністю збігається за змістом із загальноприйнятим, то потреба в його нормативній фіксації відсутня; 4) з урахуванням мети та контексту нормативно-правового акта земельного законодавства термін набуває специфічного значення; 5) земельно-правовий термін по-різному тлумачиться в юридичній доктрині та практиці регулювання земельних відносин; 6) термін позначає об'єкти, відносини, процеси або явища, які раніше не знаходили відображення в законодавстві та без додаткового пояснення є недостатньо зрозумілим; 7) вміщення визначення допоможе зменшити обсяг нормативного акта у порівнянні з варіантом, коли правове регулювання буде дозволяти встановити значення терміна із його контексту; 8) земельно-правовий термін має два і більше значення; 9) з позицій ефективності застосування правових норм та забезпечення законності термін має важливе значення для адекватного розуміння приписів певного нормативно-правового акта, зокрема є базовим, основним для земельного закону чи підзаконного акта.

При формулюванні законодавчих дефініцій у процесі розробки нормативно-правових актів земельного законодавства важливе значення має дотримання обґрунтованих у науковій доктрині вимог до формулювання визначень певних термінів, що попередить виникнення дефектів земельно-правової термінології. Узагальнюючи точки зору науковців можна сформулювати вимоги, яким повинні відповідати нормативні визначення земельно-правових термінів, зокрема: 1) лаконічність, оптимальна стислість, оскільки визначення земельно-правового терміну повинно включати лише найбільш істотні ознаки поняття; розкриваючи зміст терміну, необхідно перераховувати не всі його ознаки, а лише найважливіші, змістовні ознаки; 2) ясність та чіткість законодавчої дефініції, що забезпечується шляхом домінування яскраво виражених і текстуально відокремлених визначень; 3) адекватність відображення сутності земельно-правового терміну, якому дається визначення; 4) повнота та однозначність у відображенні змісту того земельно-правового поняття, якому дається визначення; при нормативному закріпленні

визначення терміну земельного права необхідно враховувати об'єм поняття, яке він відображає, тобто ту сукупність предметів (об'єктів), які мають його ознаки, оскільки чітко зафіксований зміст веде до такого ж чіткого уявлення про об'єм; 5) логічна завершеність, уникнення синонімічності понять, тавтології, абстрактності визначень; 6) запобігання виникненню явища "хибного кола", коли земельно-правове поняття визначається через інше поняття, яке, у свою чергу, визначено через перше; 7) недопустимість визначення невідомого терміна через інший невідомий термін; земельно-правові терміни потрібно дефінувати за допомогою більш відомих та зрозумілих термінів; 8) наявність властивості протяжності нормативного визначення, що виявляється в охопленні ним всіх явищ чи предметів певної категорії; 9) відмова від контрадикторних понять, які не мають ознак, що явно виключають протилежні поняття (неефективне, нераціональне використання земель тощо); 10) наукова вмотивованість, адже земельно-правові дефініції повинні базуватись на певному науковому пізнанні, теоретичному обґрунтуванні у земельно-правовій доктрині; 11) системний характер, оскільки нормативні визначення земельно-правових термінів повинні перебувати у логічному зв'язку з попередніми дефініціями певного терміну, які є загальновживаними, усталеними в юридичній науці або нормативно закріпленими в законодавстві; 12) мовна довершеність законодавчого визначення терміну земельного права, тобто відсутність синтаксичних, стилістичних, орфографічних та граматичних помилок; 13) уніфікованість дефініцій у нормативно-правовому тексті, на рівні інституту земельного права, земельного законодавства та, за можливості, на міжгалузевому рівні; 14) доцільність та необхідність включення дефініції певного земельно-правового терміну до тексту нормативно-правового акта земельного законодавства.

Умовою мінімізації негативної дії юридичних дефектів земельно-правової термінології є забезпечення єдності земельно-правової термінології, що потребує проведення її уніфікації. Уніфікацією земельно-правових термінів є сукупність заходів для усунення невиправданої синонімії, метонімії, синекдохи, колізій та різнотлумачень з метою забезпечення створення системи однорідної, упо-

рядкованої, бездефектної термінології земельного права України. Побудова уніфікованої системи земельно-правових термінів є не лише актуальним науковим завданням, але й необхідною умовою ефективності правового регулювання земельних відносин, забезпечення реалізації принципу законності, успішного завершення земельної реформи, гарантування земельних прав різних суб'єктів, оскільки лише такий підхід може забезпечити однозначне тлумачення правових приписів, а також чітке, точне, недвозначне і правильне застосування кожної правової норми.

Отже, мінімізація юридичних дефектів земельно-правового регулювання досягаються за умови дотримання стилю законодавчої мови, уникнення невиправданої синонімії земельно-правових термінів та вживання неточних семантичних синонімів. Запровадження нового терміну до земельно-правової термінології повинно бути обов'язково мотивоване, враховувати систему термінів як земельного права, так і інших галузей національної правової системи, зумовлюватись істотними змінами існуючої номінації понять певного класу. Закріплення оцінних понять у земельному законодавстві можливе лише у тих випадках, коли неможливо або недоцільно замінити оцінне поняття іншим різновидом понять, а також тоді, коли в законодавстві встановлена можливість врегулювання певних відносин в межах законодавчо визначених критеріїв на локальному рівні.

1.3. НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ОСНОВНИХ НЕДОЛІКІВ СУЧАСНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ТА ШЛЯХІВ ЇХ УСУНЕННЯ

СИДОР В.Д. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Чернівці)

Україна володіє величезним земельним національним багатством. Це може стати потужною базою розв'язання соціально-економічних і політичних проблем у країні. Тому сьогодні найбільш гострі проблемні питання зосереджені у галузі земельних відносин.

Україна вступила в нову історичну епоху, що зумовлює потребу в критичній переоцінці минулого досвіду регулювання земельних відносин, теоретичному осмисленні процесів і явищ, що відбуваються в галузі використання та охорони земель, розробки нових підходів до їх дослідження. В цьому контексті сучасне земельне законодавство України займає особливе місце. За своїм змістом і соціально-політичною спрямованістю воно принципово відрізняється від радянського земельного законодавства, зберігаючи при цьому певну техніко-юридичну правонаступність. Зважаючи на специфіку історичних умов формування і розвитку сучасних земельних відносин, земельне законодавство є одним із основних інструментів демократичних реформ в Україні, які, на жаль, відрізняються своєю непослідовністю та низькою ефективністю, що спонукає шукати теоретичного осмислення діючих перетворень.

Трансформація земельних відносин та їх стрімкий розвиток призвели до збільшення обсягу законодавчого масиву в цій сфері. Однак збільшення кількості законів не свідчить про підвищення рівня правового регулювання земельних відносин і зміцнення земельної законності та правопорядку.

Навпаки, швидкі темпи законотворення породили ряд таких проблем, як:

- безсистемність;

- хаотичний розвиток земельного законодавства;
- невідповідність окремих законів реальним земельним відносинам;
- декларативний характер законодавчих положень тощо.

Чинне земельне законодавство часто не забезпечене механізмом реалізації законодавчих положень, що негативно відбивається на роботі органів державної влади та місцевого самоврядування. Всі ці чинники знижують рівень земельного правопорядку в Україні, послаблюють режим законності, що, у свою чергу, свідчить про неефективність правового регулювання земельних відносин. Оскільки умови існування суспільства весь час змінюються, зумовлюючи зміни в системі земельних відносин, стає обов'язковою вимога розвитку земельного законодавства України.

Концептуальна основа земельного права і законодавства перебуває поки що в стані становлення. Уявлення про земельне законодавство як про сукупність нормативно-правових актів, що регулюють відносини в галузі володіння, користування і розпорядження землями і земельними ділянками є неповним, структурно недосконалим, таким, що потребує серйозного переосмислення і переоцінки попередніх уявлень. Таке становище виникло передусім через відсутність цілісної наукової концепції як земельних суспільних відносин, так і земельних правовідносин. Об'єктивно така ситуація була зумовлена традиційним відставанням законодавчого забезпечення суспільних відносин у галузі використання та охорони земель, передумовою чого стала відсутність наукового підходу в сфері земельної політики[1].

Нормативно-правові акти створюють цілісну систему земельного законодавства, вони покликані сприяти досягненню довгострокових цілей земельної політики держави. Але нерідко бувають спрямовані лише на вирішення поточних, інколи суперечливих завдань у галузі використання та охорони земель. При цьому система земельного законодавства, з одного боку, не може не слідувати постулатам розвитку сучасного суспільства, а з дру-

[1] Сидор В.Д. Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку : монографія. К. : Вид-во «Юридична думка», 2011. – С. 11.

гого – обов'язково повинна враховувати закономірності розвитку земельних відносин.

Держава має виступати гарантом земельних прав і свобод громадян, сприяти розробці дієвих механізмів їх реалізації в умовах переходу від існуючого декларативного характеру правового регулювання земельних відносин до ефективної системи виконання земельно-правових норм.

На сучасному етапі розвитку земельного законодавства передбачається низка основоположних завдань, як то:

1) створення дієвих правових умов для реалізації права кожного громадянина на землю і виконання ним обов'язку охороняти землю як основне національне багатство, дбайливо ставитися до землі;

2) правове забезпечення зниження негативного впливу господарської та іншої діяльності на стан земель;

3) створення правових умов для впровадження і розвитку системи земельної освіти і виховання, а також для формування земельно-правової культури;

4) визначення правової основи державної політики в галузі використання та охорони земель, що забезпечуватиме збалансоване вирішення соціально-економічних завдань, зміцнення правопорядку в галузі використання та охорони земель.

Принципи побудови системи земельного законодавства суттєво впливають на її формування. Для досягнення найбільшого практичного ефекту в регулюванні земельних відносин необхідно додержуватися принципу максимальної відповідності системи земельного законодавства системі земельного права. Оскільки земельне право постійно розвивається і перебуває в русі, законодавець повинен прагнути до відповідності системи земельного законодавства системі земельного права. Щоб відповідати вимогам практичного застосування система земельного законодавства повинна бути стабільною, і у цьому полягає діалектика зазначених принципів. Протистояння цих принципів дає змогу виявити прогалини у правовому регулюванні земельних відносин.

Принцип внутрішньої єдності системи земельного законодавства полягає в тому, щоб норми загальної й особливої частин не

суперечили між собою і були внутрішньо узгодженими. Крім того, норми земельного законодавства повинні відповідати конституційним основам земельного права, оскільки відповідно до ст. 8 Конституції України[1] вона має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй. Конституційні основи земельного права повинні стати базою для формування сучасного земельного законодавства, мають бути спрямовані на врегулювання основ земельних відносин, і вони є фундаментальними для розвитку земельного законодавства.

Принцип доступності системи земельного законодавства базується на основі науково обґрунтованих правил систематизації, тісно пов'язаний з побудовою системи законодавства. Принцип забезпеченості земельного законодавства юридичними санкціями має важливе значення для удосконалення правового регулювання земельних відносин.

Принцип науковості й комплексності передбачає обов'язкове врахування досягнень таких наук, як аграрна, екологічна, землевпорядна та інші, що дають змогу забезпечити більш ефективне законодавче регулювання земельних правовідносин і сприятиме удосконаленню земельного законодавства. Роль земельного законодавства полягає у задоволенні потреб консолідації правотворчої діяльності уповноважених органів щодо розробки земельно-правових вимог і приписів для суспільства в цілому і для конкретних осіб зокрема, а також у необхідності вирішувати земельні спори як вираження об'єктивної суперечності сторін земельних відносин. Земельна законотворчість є особливим видом державної діяльності, що базується на конкретно-історичних уявленнях про взаємодію землі й людини. Очевидно, що новітнє земельне законодавство повинно спиратися на досягнутий сучасним науковим знанням рівень усвідомлення процесів взаємодії землі і суспільства та форм відображення цієї взаємодії в суспільній практиці[2].

[1] Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 14.

[2] Сидор В.Д. Про характер співвідношення земельного права і земельного законодавства // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 1. – С. 62

У процесі розробки системи земельного законодавства потрібно послідовно втілювати принцип соціально-економічної єдності всієї законодавчої і нормативно-правової системи. Земельне законодавство за своїм змістом повинно мати соціально-економічне обґрунтування, наслідком розвитку земельного ринку є формування багатоукладної економіки, а соціально-економічні закони мають бути орієнтовані на раціональне та економне використання земельних ресурсів.

В умовах земельної реформи посилюється взаємозв'язок уніфікації і докорінних якісних змін змісту земельного законодавства, основна функція якого полягає у гарантуванні прав на землю та забезпеченні раціонального використання й охорони земель. Цю функцію земельне законодавство зможе здійснити лише тоді, коли уніфіковані нормативно-правові акти адекватно відображатимуть вимоги сучасної земельної політики.

Уніфікація є сукупністю способів одноманітного регулювання земельних відносин, при цьому її головну внутрішню рису становить єдність, тому зазначені явища нерозривно пов'язані між собою. Уніфікація земельного законодавства сприяє синхронній взаємодії всіх структурних елементів системи земельного законодавства, зміцнює її зсередини. Монолітність системи земельного законодавства виступає юридичною основою уніфікації земельного законодавства, потреба в якій викликана інтенсивністю накопичення нормативного матеріалу.

Уніфікація земельного законодавства не самоціль, вона повинна поєднуватися з його диференціацією. Процес диференціації має протилежну спрямованість порівняно з інтеграцією правового регулювання земельних відносин. Диференційовані акти земельного законодавства України є юридичним джерелом і формою виразу норм земельного права, в основі якої лежить диференціація правового регулювання земельних відносин. У співвідношенні уніфікованих і диференційованих нормативно-правових актів земельного законодавства не слід шукати суперечностей, а тим більше протиставляти їх один одному. Перспектива розвитку земельного законодавства – в їхньому розумному поєднанні. Уніфіковані акти утворюють ядро земельного законодавства,

дають змогу закріпит загальні норми, що відображають земельну політику, а диференційовані наповнюють цю політику реальним змістом, вносять необхідну конкретику в загальні норми[1].

Екологізація норм земельного законодавства є одним із напрямків його подальшого розвитку і вдосконалення. Вимоги екологізації правових приписів стосуються всіх без винятку галузей законодавства, проте щодо земельного законодавства вони є особливо актуальними. Екологізація як діяльність, спрямована на впровадження екологічних вимог, охоплює практично всі сфери виробничого, суспільного і побутового життя. Дотримання екологічних вимог у процесі використання та охорони земель набуває вирішального значення для збереження земельних ресурсів і навколишнього природного середовища. Запобігання деградації природи та збереження її для прийдешніх поколінь становить основний вектор реалізації принципу сталого розвитку. У земельному законодавстві проголошено принцип охорони земель як основного національного багатства. Але на сучасному етапі важливо не лише проголошення принципу, а й його наповнення конкретними правовими вимогами і приписами, покликаними реалізувати закріплене в законодавстві. Проголошення екологічного пріоритету підкріплюється рядом законодавчих норм, що розвивають екологічні принципи використання та охорони земель. Оцінка стану земель і ефективності передбачених заходів щодо охорони земель проводиться з урахуванням екологічної експертизи, встановлених законодавством санітарно-гігієнічних та інших норм і вимог.

Екологізація земельного законодавства здійснюється шляхом впровадження еколого-правових норм у правовий режим різних категорій земель; екологізації правового статусу суб'єктів земельних правовідносин; екологізації майна і засобів виробництва, оскільки землевласники і землекористувачі при здійсненні своїх прав на землю зобов'язані вживати заходів, що запобігають погіршенню стану земель і забрудненню навколишнього природного середовища; екологізації техніки і технологій, що впроваджуються

[1] Сидор В.Д. Уніфікація і диференціація як тенденції розвитку земельного законодавства України // Вісник господарського судочинства України. – 2011. – № 2. – С. 10

в сферу землекористування. Так, при впровадженні нових технологій, що негативно впливають на стан земель, повинні передбачатися і здійснюватися заходи щодо охорони земель. При цьому оцінка негативного впливу на стан земель і ефективність передбачених заходів щодо їх захисту розробляється за результатами екологічної експертизи, без позитивного висновку якої забороняється впровадження техніки і технологій.

Розвиток земельного законодавства набуває важливу тенденцію до гармонізації із європейським законодавством, де створена потужна система екологічного законодавства, норми якої успішно реалізуються на практиці. Відповідно до ст. 51 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р., ратифікованої Законом України від 10 листопада 1994 р.[1], важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та Співтовариством було визнано зближення існуючого і майбутнього законодавства України із законодавством ЄС. Україна взяла на себе зобов'язання вжити заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність до законодавства ЄС[2].

Згідно з Концепцією Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, затвердженої Законом України від 21 листопада 2002 р., – це поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства ЄС. У Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України пріоритети мають надаватися законодавчим актам України, наближення яких до відповідних законодавчих актів ЄС сприятиме правовому забезпеченню заходів захисту довкілля та раціонального природокористування[3].

---

[1] Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року : Закон України від 10 листопада 1994 року № 237/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №46. – Ст. 415.

[2] Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794, код акта 36581/2006.

[3] Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21 листопада 2002 року № 228-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3. – Ст. 12.

Створення ринково орієнтованого обігу земель передбачає виявлення, врахування, забезпечення оптимального поєднання і гармонізації приватних і публічних потреб та інтересів учасників земельних відносин. Ці потреби видозмінюються і розвиваються разом із розвитком економіки та суспільства. За цих умов закономірно актуалізується проблема співвідношення публічно-правових і приватноправових засад у земельному законодавстві. Оскільки перехід до ринку супроводжується відродженням ідеї приватного і публічного права, інтеграцією правового регулювання, варто звернути увагу на прямий зв'язок великої кількості проблем у галузі земельних відносин з ігноруванням необхідності оптимізації опосередкування приватних і публічних інтересів.

Приватноправовий тип регулювання земельних відносин характеризується прагненням наділити учасників земельних відносин певними правами і можливостями їх реалізації. Публічно-правові засади земельного законодавства України становлять об'єктивно зумовлені принципи, що визначають необхідність, мету, ознаки, зміст і порядок використання публічно-правових засобів у механізмі земельно-правового регулювання. Основними принципами земельного законодавства є принцип обмеження земельних прав і принцип регулювання реалізації земельних прав. Публічно-правові обмеження являють собою законодавче звуження обсягу нормативно закріплених земельних прав, спрямоване на забезпечення суспільних інтересів у сфері земельних відносин. Об'єктом публічно-правових обмежень можуть бути будь-які закріплені в законі земельні права. Способами законодавчого закріплення публічно-правових обмежень земельних прав є нормативне встановлення підстав, меж і цілей обмежень; заборонних приписів; визначеного переліку об'єктів і кола суб'єктів відповідних земельних прав.

У субстанційному розумінні земельне законодавство являє собою сукупність норм, направлених на охорону публічних і приватних земельних інтересів, що розглядаються як вирішальний фактор впливу на зміст земельно-правових норм, рушійна сила їх реалізації і мотив поведінки учасників земельних правовідносин.

Зовнішній критерій публічності земельних інтересів – це нормативна форма їх вираження.

Сьогодні активно відбувається зближення приватноправових і публічно-правових сфер регулювання в земельному законодавстві. Широке використання публічно-правових засобів регулювання земельних відносин не можна розглядати як державне втручання у приватноправові відносини. Зазначена обставина лише підкреслює необхідність поєднання цих засобів, без чого неможливо ефективно застосовувати земельне законодавство. Приватне право не може існувати без публічного, оскільки норми публічного права гарантують ефективне використання норм приватного права, а приватноправові засоби забезпечуються, гарантуються публічно-правовими засобами. Співвідношення використання приватноправових і публічно-правових засад у регулюванні земельних відносин не є постійним. Воно залежить від конкретних умов розвитку економіки. У тих країнах, де ринок землі сформувався і основні принципи ринкової економіки ефективно функціонують, використання публічно-правових інструментів регулювання мінімальне. Там, де відбувається процес становлення земельного ринку, роль публічно-правових засобів регулювання досить істотна[1].

Аналіз тенденцій політичного і соціально-економічного розвитку, динаміки земельного законодавства, закономірностей розвитку земельного законодавства дає підстави для прогнозу розвитку земельного законодавства в Україні. Динаміка розвитку земельного законодавства України характеризується вкрай складними і суперечливими процесами. За активної правотворчої діяльності значно зросла кількість, а водночас і суперечливість нормативно-правових правових актів. Суттєво збільшився обсяг земельного законодавства, його колізійність, нерідко правові норми, що регулюють одні й ті ж земельні відносини, дублюються в різних нормативно-правових актах. Спостерігається наявність протиріч між новоприйнятими і чинними нормативно-правовими актами, між законами і підзаконними актами. Деякі нормативні положення одного й того

[1] Сидор В.Д. Публічно-правові і приватноправові засади в земельному законодавстві України // Право України. – 2011. – №7. – С. 201

ж правового акта вступають у протиріччя з основоположними засадами і принципами земельного законодавства.

Суперечливість, дублювання, наявність прогалин у правовому регулюванні земельних відносин і відсутність дієвих механізмів реалізації земельно-правових норм – реалії сьогодення у правотворчій практиці, які породжують проблеми з виконанням актів земельного законодавства, ускладнюючи правозастосовну практику. Сучасне земельне законодавство не встигає за зростаючими потребами в забезпеченні реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, гальмує ефективність виконання завдань та функцій демократичної, соціальної, правової держави, не відповідає рівню зрілості громадянського суспільства та перспективам його розвитку.

Наскільки повно і своєчасно держава закріплюватиме у правових нормах об'єктивні права тих чи інших суб'єктів на землю, створюватиме рівні і справедливі умови для здійснення і захисту таких прав, настільки якісним та ефективним буде виглядати земельне законодавство України. Створюючи закони та інші нормативно-правові акти в галузі використання та охорони земель, держава закріплює загальнообов'язкові правила поведінки і, забезпечуючи їх реалізацію, вносить тим самим порядок і організованість у життя суспільства, витісняючи застарілі земельні суспільні відносини, удосконалюючи існуючі та розвиваючи нові. Правотворчою діяльністю держава створює нормативні й організаційно-правові гарантії прав на землю, від яких значною мірою залежить утвердження законності й правопорядку в земельній сфері.

Пріоритетні напрями розвитку земельного законодавства знаходять своє відображення завдяки системному аналізу цієї галузі законодавства, заснованому на вивченні нормативно-правових актів, що регулюють земельні відносини, оцінці існуючих наукових підходів і концепцій. Це дає змогу оцінити значущість різних детермінуючих факторів системи земельного законодавства, їх взаємозв'язки, дає можливість підготувати комплекс рекомендацій щодо підвищення ефективності земельного законодавства України, у тому числі вирішити проблему підвищення ефективності норма-

тивно-правових актів земельного законодавства, значно підвищити рівень якості їхньої реалізації та стабілізувати механізми забезпечення чинних нормативно-правових актів.

Якісна підготовка проектів нових нормативно-правових актів земельного законодавства – пріоритетне завдання. Адже те, наскільки ефективно прийнятий нормативно-правовий акт впливатиме на впорядкування і розвиток суспільних відносин, передусім залежить від якісних характеристик змісту його конкретних положень, процес формулювання яких відбувається переважно в ході розробки проекту нормативно-правового акта.

Ефективність земельного законодавства України залежить від цілого комплексу умов. Необхідні, передусім, якісний та кількісний підходи до реформування земельного законодавства України з метою підвищення його ефективності. Наукові розробки з цього питання повинні втілюватися у відповідні нормативно-правові акти. Сформулювати універсальне поняття ефективності земельного законодавства практично дуже складно. Ефективність правового регулювання суспільних земельних відносин має важливе соціальне значення, і головним критерієм тут виступає ступінь забезпечення чинними земельно-правовими нормами раціонального використання і комплексної охорони земель. Проте цього недостатньо для розкриття поняття ефективності земельного законодавства. Ефективність земельного законодавства України багато в чому залежить від подальшого удосконалення земельно-правових норм. Більше уваги варто приділити формі викладення земельно-правових норм з урахуванням того, що форма нормативно-правового акта має важливе значення для його тлумачення і застосування.

Варто також звернути увагу на одне з найважливіших завдань законотворчості в галузі використання та охорони земель – це ухвалення законів високої правової якості. На жаль, сьогодні кількісні параметри земельної законотворчості превалюють над якісними. Земельне законодавство повинно базуватися на якісних законах, тому потрібне наукове забезпечення законотворчості в галузі земельного законодавства. Проблема забезпечення правової якості законів безпосередньо пов'язана із завданням забезпечення надійної правової захищеності особи у галузі земельних відносин.

Дефекти та прогалини в земельному законодавстві знижують його ефективність і провокують правозастосовні помилки, які призводять до порушенн земельних прав громадян.

Правотворча діяльність має бути націлена на глибокі пізнання земельно-правової дійсності, чіткі уявлення про систему земельного права і законодавчу техніку. Все це необхідно для розробки якісної системи земельного законодавства. При цьому в законотворчій діяльності законодавцеві необхідно керуватися науково обґрунтованими основоположними ідеями, які слід реалізовувати в системі земельно-правових приписів при розробці конкретних законопроектів, що дозволить підвищити законодавчу культуру, якість нормотворчої діяльності і її результативність.

У сфері земельних відносин особливого значення набуває подальше удосконалення законодавчого забезпечення їх розвитку, при якому спостерігається тенденція підвищення нормативної значимості правового регулювання земельних відносин, яка виражається в посиленні ролі законів в системі джерел земельного права. Реалізація даної тенденції здатна підвищити ефективність практичного застосування земельно-правових норм.

Якість земельного законодавства являє собою стійку сполуку інструментально-правових і техніко-юридичних властивостей окремих законів, що в сукупності створює передумови ефективності земельного законодавства відповідно до його мети і завдань.

Аналізуючи ступінь додержання законодавцем вимог юридичної техніки при створенні актів земельного законодавства; забезпечення учасників земельних відносин правовими засобами захисту земельних прав; закріплення механізму реалізації приписів земельного законодавства; якості законодавчої регламентації юрисдикційних правових засобів можна визначити якісний рівень земельного законодавства.

Ефективність земельного законодавства України означає відповідність результату його впливу меті й завданням земельного законодавства, і про досягнення цієї мети свідчить якісний стан земельних відносин, урегульованих нормативно-правовими актами, що є критерієм ефективності земельного законодавства України. Оцінка

ефективності земельного законодавства вимагає проведення комплексного аналізу його формально-юридичних і змістовних аспектів. Одним із критеріїв ефективності нормативно-правового акта як основного елементу законодавства є його правова коректність, що дає змогу уникнути неузгодженості земельного законодавства і забезпечити його єдність.

Для підвищення ефективності земельного законодавства необхідні обґрунтовані наукові рекомендації, що випливають із відповідних емпіричних досліджень. Слід удосконалити систему органів застосування земельного законодавства і забезпечення його виконання. Особливої уваги заслуговує питання про удосконалення організації державного контролю за використанням та охороною земель. Науково-технічний прогрес, розвиток нових видів діяльності, ускладнення суспільних відносин зумовило посилення контролю та нагляду з боку держави.

Інтереси підвищення ефективності земельного законодавства вимагають покращення діяльності судів і прокуратури по застосуванню земельно-правових, цивільно-правових, адміністративно-правових і кримінально-правових санкцій у випадку порушення земельного законодавства. Перспективним напрямом підвищення ефективності земельного законодавства є удосконалення правозастосовної практики, що повинно здійснюватися шляхом:

1) включення в земельне законодавство процесуально-правових норм, які забезпечують належне застосування закону на практиці;

2) введення заходів економічного стимулювання для належного виконання суб'єктами земельних правовідносин своїх обов'язків.

Сучасний період розвитку земельного законодавства характеризується кризовими явищами в економічній, політичній, соціальній та інших сферах. Нестабільною залишається правова система: неналежним чином, уповільнено відбувається оновлення земельного законодавства, не всі закони відповідають суспільним земельним відносинам, як і раніше відбувається порушення законності в галузі надання і вилучення земель. Ці негативні явища багато в чому пов'язані з недоліками нормативно-правового регулювання земельних відносин, зокрема з низькою якістю законів, при тому, що роль

законів у житті суспільства істотно зросла. Процес законотворчості різко активізувався. Вплив якості земельного законодавства на стан законності зумовлений потребами вдосконалення земельного законодавства, завданнями зміцнення законності та забезпечення її єдності, зростаючими потребами в правильному, ефективному застосуванні земельно-правових норм, необхідністю оптимального співвідношення між стабільністю земельно-правових норм і динамікою розвитку земельних відносин.

Система моніторингу земельного законодавства і правозастосовної практики як інструмент оцінки ефективності проведених перетворень і як механізм, що сприяє своєчасному реагуванню на недосконаліть правового регулювання земельних відносин і проблем правозастосовної практики спроможна понизити міру розбалансованості в механізмах прийняття і реалізації земельно-правових рішень.

Моніторинг земельного законодавства виступає як систематична, комплексна діяльність органів державної влади, науковців усіх рівнів, інститутів громадянського суспільства і громадських організацій, а відтак він повинен стати необхідним елементом правотворчої діяльності органів державної влади з метою аналізу, контролю та вдосконалення земельного законодавства, приведення його положень у відповідність із Конституцією України. Завданням моніторингу земельного законодавства є оцінка, аналіз, узагальнення і прогноз стану земельного законодавства і практики його застосування. Метою моніторингу є підвищення якості законів в галузі регулювання земельних відносин, вдосконалення на основі законодавчої і правозастосовної діяльності системи прийняття і реалізації земельно-правових рішень, дотримання і захист земельних прав громадянин.

Система моніторингу повинна включати:

- тезаурус основних понять і визначення, що використовуються в актах земельного законодавства;
- базу чинних законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів;
- проекти законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, що знаходяться на стадії розробки і прийняття;

- базу даних про стан правозастосовної діяльності з урахуванням судової та адміністративної практики застосування земельного законодавства[1].

Важливою складовою системи моніторингу земельного законодавства повинна стати інформація про розвиток земельного законодавства країн ЄС та інших зарубіжних держав з точки зору використання їх позитивного досвіду.

Земельне законодавство має низку недоліків, серед яких найбільш поширеними є:

- невідповідність земельним відносинам, інтересам і потребам громадян;
- протиріччя між правовими нормами;
- низький рівень систематизації;
- недостатня чіткість і виразність правових вимог і приписів, що призводить до порушення законності в галузі використання та охорони земель.

Варто зазначити, що у чинному земельному законодавстві утворилося чимало прогалин. Якісно новий станом суспільства і держави і, внаслідок цього, якісно нові завдання, що стоять перед вітчизняним земельним законодавством обумовили важливість дослідження проблеми подолання прогалин та усунення колізій у земельному законодавстві та у правотворчих процесах, що відбуваються сьогодні в Україні. Доводиться констатувати той факт, що в сучасних умовах земельному законодавству не вдається уникнути прогалин у правовому регулюванні земельних відносин. Теоретично є можливість їх усунути, але практично – це майже нереально.

Прогалини в земельному законодавстві є небажаними, оскільки викликають багато негативних наслідків, таких як: нестабільний захист земельних прав громадян, неефективність правового регулювання земельних відносин, проблеми з виконанням актів земельного законодавства і т. п. Тому важливими завданнями для науки земельного права є вивчення юридичної природи прогалин у земельному законодавстві, встановлення всіх можливостей

[1] Каракаш І.І., Сидор В.Д. Моніторинг земельного законодавства України як об'єктивна передумова його вдосконалення // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 4. – С. 40.

для їх усунення, розробка рекомендацій щодо реалізації таких можливостей.

Прогалини в сучасному земельному законодавстві України являють собою негативне явище, що дестабілізує суспільні земельні відносини. Деструктивний потенціал прогалин у земельному законодавстві особливо небезпечний під час проведення земельної реформи і радикального перетворення земельно-правових інститутів. Слід зазначити, що прогалини в земельному законодавстві України негативно впливають не лише на процес реалізації суб'єктивних прав громадян на землю, виконання ними юридичних обов'язків щодо охорони земель, а й ускладнюють або й унеможливлюють захист земельних прав та інтересів в умовах виникнення якісно нових земельних відносин[1].

Прогалини, як різновид дефектів правового забезпечення земельного правопорядку, справляють значний негативний вплив на правове регулювання земельних відносин. Загальновідомим є факт, що неповнота правового регулювання земельних відносин відкриває шлях для реалізації творчих можливостей правозастосовних органів при виборі засобів своєї діяльності. Однак правову невизначеність у вирішенні земельних питань потрібно долати таким чином, щоб отримане у результаті рішення було справедливим, не порушувало верховенство закону. Тому розробка чітких, науково обґрунтованих орієнтирів набуває актуальності в сучасних умовах трансформації земельних відносин.

Недосконаліть чинного земельного законодавства (колізії, прогалини, дефекти у формулюваннях правових норм) є однією з причин кризи законності в земельних відносинах. Сьогодні досить гостро постала проблема колізійності чинного земельного законодавства. Стабільність правового регулювання земельних відносин напряму залежить від якісного стану системи земельного законодавства, яка на сьогодні незбалансована і має внутрішні суперечності. Як спостерігається, практика застосування чинних актів земельного законодавства недостатньо результативна. Серед

[1] Сидор В.Д. Колізійність земельного законодавства України як перепона на шляху його розвитку // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2011. – № 2 (ч. II). – С. 93.

основних причин низької ефективності регулятивних можливостей земельного законодавства можна виділити проблему його колізійності. Суперечності з ключових питань правового регулювання земельних відносин в Україні знижують ефективність механізму правового регулювання, тому необхідно виробити чіткий механізм запобігання і розв'язання, подолання й усунення такого явища, як колізійність, що перешкоджає розвитку земельного законодавства[1].

На підставі проведеного аналізу факторів, що спричиняють колізійність земельного законодавства України, можна виділити об'єктивні фактори (статика земельного права і динаміка земельних відносин) і суб'єктивні (відсутність концепції розвитку земельного законодавства України, низький рівень професійної підготовки законодавця, порушення правил юридичної техніки, непослідовність нормотворчої діяльності у сфері правового регулювання земельних відносин, неналежна систематизація земельного законодавства)[2].

До основних недоліків сучасного земельного законодавства можна віднести його внутрішню суперечливість, наявність великої кількості прогалин, зайву множинність нормативно-правових актів тощо. Для усунення наявних недоліків сучасного земельного законодавства потрібна його систематизація, тобто діяльність, спрямована на впорядкування масиву нормативно-правових актів, приведення їх в єдину та узгоджену систему. Сучасна систематизація земельного законодавства – складний процес пізнання суспільної практики регулювання земельних відносин, вимог, що нею висуваються, і нормативного закріплення цих вимог у законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах. Юридичні норми, що регулюють земельні відносини, повинні бути приведені у відповідність з новим рівнем економічного розвитку[3].

Правильно проведена систематизація забезпечить стабільність земельного законодавства і сприятиме зміцненню режиму законно-

[1] Сидор В.Д. Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку : монографія. К. : Вид-во «Юридична думка», 2011. – С. 197.

[2] Сидор В.Д. Теоретичні проблеми розвитку земельного законодавства України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юр. наук : спец. 12.00.06 / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2012. – С. 20.

[3] Сидор В.Д. Проблеми систематизації земельного законодавства України // Наше право. – 2011. – № 1 (Ч. 2). – С. 186.

сті в земельних правовідносинах. Упорядкування нормативно-правового матеріалу може відіграти мобілізаційну роль у правотворчому процесі, а ефективне використання способів систематизації дасть змогу виявити і своєчасно заповнити прогалини в чинному земельному законодавстві України.

На нашу думку, робота над законодавчою базою земельних відносин та її застосування на практиці у форматі внесення численних змін до різного рівня нормативно-правових актів вимагає напрацювання нової редакції Земельного кодексу України з внесенням до нього тих норм, які висвітлені в інших нормативних актах.

Високий якісний рівень земельного законодавства забезпечується наявністю ряду чинників, які умовно можна розподілити на матеріальні і спеціально-юридичні. До матеріальних чинників варто віднести:

- сталість соціально-економічних і державно-політичних взаємозв'язків;
- своєчасне законодавче реагування на найважливіші процеси, що відбуваються у суспільстві, з урахуванням перспективності характеру їх розвитку;
- об'єктивність і обґрунтованість реформ у галузі земельних відносин;
- прогнозування необхідності їх юридичного опосередкування в майбутньому.

Спеціально-юридичні чинники передбачають:

- відповідність земельного законодавства Конституції України;
- видання підзаконних нормативно-правових актів на основі закону;
- досконалість законодавчої техніки;
- юридично грамотне застосування прийнятого нормативно-правового акта.

Від юридичної техніки залежить і ступінь досконалості земельного законодавства, і ефективності його дії. Як наслідок – глибоке розуміння і правильне застосування норм земельного законодавства, а також сучасна систематизація земельного законодавства. Максимальне використання засобів і прийомів

юридичної техніки при підготовці проектів законів є необхідною закономірністю земельної правотворчості. Недотримання вимог юридичної техніки в тексті актів земельного законодавства призводить до появи таких юридичних помилок, як закріплення норм, що суперечать Конституції України, посилання на неіснуючі нормативно-правові акти, неповне закріплення обставин, що мають істотне значення для змісту і застосування конкретної норми земельного права. Наявність таких помилок суттєво знижує якість актів земельного законодавства, провокує виникнення труднощів у їх тлумаченні й перешкоджає реалізації норм земельного законодавства в конкретних суспільних земельних відносинах. Недостатній рівень якості актів земельного законодавства пов'язаний також з невеликими проміжками часу між набранням чинності Земельним кодексом України та іншими законами і внесенням до них змін і доповнень.

Нині існуючий масив земельного законодавства України підлягає систематизації та узгодженості, а для цього в законотворчій роботі поставлені на вирішення такі взаємопов'язані завдання:

- вдосконалення чинних земельних законів;
- ліквідація прогалин правового регулювання земельних відносин;
- подолання колізійності земельного законодавства;
- розробка рекомендацій стосовно подальших напрямів розвитку земельного законодавства;
- забезпечення вирішення правотворчих проблем.

Надалі формування земельного законодавства повинно здійснюватися на основі системи принципів, а саме:

1) принцип конституційного розвитку земельного законодавства, який полягає в тому, що розробка законодавчих або інших нормативно-правових актів, покликаних регулювати земельні відносини, повинна здійснюватися на основі й відповідно до Конституції України;

2) принцип пріоритету законодавчого регулювання земельних відносин, що передбачає формування первинних земельно-правових норм лише в законодавчих актах;

3) принцип наступності в розвитку земельного законодавства, тобто розвиток земельного законодавства повинен здійснюватися переважно шляхом внесення змін і доповнень до чинних законодавчих актів, а не їх заміни новими законодавчими актами з аналогічним предметом правового регулювання;

4) принцип систематизації земельного законодавства, відповідно, виникає необхідність формування законодавчих блоків для подальшого їх об'єднання в кодифікований акт, що завершить процес систематизації земельного законодавства;

5) принцип розвитку земельного законодавства на рівні загальновизнаних принципів і норм міжнародного права виходить з конституційного положення про визнання чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, є частиною національного законодавства України;

6) принцип належного забезпечення законопроектних робіт, який передбачає, що роботи з формування проектів законодавчих актів повинні здійснюватися на науково-обґрунтованій основі.

1.4. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ

КОСТЯШКІН І.О. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри трудового, земельного та господарського права юридичного факультету Хмельницького університету управління та права (м. Хмельницький)

Враховуючи своє поліфункціональне призначення, земля обслуговує стабільні, довготривалі та життєво важливі потреби та інтереси Українського народу як власника усіх земель в Україні, що утворюють її основне національне багатство, так і тих членів суспільства, які є індивідуальними власниками земельних ділянок та реалізують свої приватні інтереси від використання землі. Виступаючи не лише місцем, але й умовою життєдіяльності, земля

потребує особливого регулювання порядку її використання з метою гарантування дієвих правових механізмів, які забезпечуватимуть можливість ефективної реалізації потреб та інтересів як окремої особи, громадянина, соціальних груп, так і держави та суспільства загалом, залишаючи пріоритетним питання збереження якості ґрунтів, охорони земель та ландшафтів, екологічної безпеки в умовах зростання техногенного навантаження. При цьому використання та збереження економічних, екологічних, оздоровчих, рекреаційних та інших властивостей землі зумовлено саме соціальним фактором, тобто сприйняттям землі як місця життєдіяльності та умови існування людини, а також досить вагомих можливостей антропогенного впливу. Саме в контексті аналізу місця, ролі та функціонального призначення землі в життєдіяльності людини слід шукати відповіді на питання щодо меж реалізації та функціонального призначення права власності на землю в Україні, як первинної форми використання землі, у її соціальному вимірі.

Тривала трансформація відносин власності на землю в Україні, створює дедалі більше проблем соціального характеру, не забезпечуючи своєї основної мети щодо покращення соціального становища громадян та підвищення якості обробітку земель. Більше того, законодавче обмеження права власності на землі сільськогосподарського призначення шляхом встановлення заборони її відчуження взагалі ставить під сумнів наявність власності як такої у її класичному правовому розумінні. Невизначеність у відносинах власності на землі сільськогосподарського призначення, які фактично становлять основу національного багатства України не лише породжує соціальне збурення суспільства, але викликає катастрофічні наслідки соціального характеру, що включають безробіття, демографічну кризу, зникнення традиційних поселень. Не меш болючими є і екологічні наслідки земельної реформи. Адже концентрація земель сільськогосподарського призначення в орендарів, як визнається на урядовому рівні, призведе до виснаження найближчим часом значної частини найбільш родючих земель, переданих в оренду[1]. За таких умов в дер-

[1] Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова КМУ від 7 червня 2017 р. № 413 // [Електронний ресурс]. Режим доступу: www.rada.gov.ua.

жаві назріла необхідність завершення реформаційних процесів, які тривають понад чверть століття, у відносинах власності на землю. Відповідна ситуація потребує нового розуміння змісту, місця і ролі права власності на землю як соціально-правового явища, що ґрунтується на природно-правовій доктрині, та підпорядковане вимогам екологічної безпеки, гарантує стабільне економічне зростання держави, підвищення добробуту громадян та подолання негативних явищ екологічного і соціального характеру.

Дослідження права власності на землю, проведені у вітчизняній та зарубіжній доктрині земельного, аграрного та екологічного права, заклали певний фундамент переосмислення традиційних уявлень про право власності на землю, спонукаючи до наукового пошуку сучасної концепції соціальної функції права власності на землю, яка має бути спрямована на забезпечення балансу суспільних та приватних інтересів у доступі до права власності на землю, використання землі, виступати надійним інструментом у виробництві та розподілі капіталу з метою забезпечення високих соціальних стандартів життя за умови збереження прийнятної екологічної ситуації, відтворення та покращення якості ґрунтів тощо.

Особливе значення в частині обґрунтування теорії соціальної функції права власності на землю мають наукові праці В.В. Носіка, який, досліджуючи право власності на землю Українського народу, зазначає, що в Україні всі власники земельних ділянок, а також органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані перед довкіллям, народом та іншими особами[1]. За твердженням ученого, конституційні норми, що закріплюють зобов'язальний характер права власності, здійснення якого не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі, виразно окреслюють соціальну функцію власності і закріплюють принцип збалансованості прав та обов'язків власників земельних ділянок[2]. При цьому, на думку В.В. Носіка, забезпечення реалі-

[1] Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : монографія / В. В. Носік. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 135.

[2] Там само. – С. 135

зації соціальної функції права власності на землю має здійснюватися не лише шляхом законодавчого встановлення з боку держави правових форм використання землі, обов'язків і обмежень для власників землі та землекористувачів, а й через закріплення для цих суб'єктів земельних правовідносин рівних можливостей щодо захисту їх прав і виконання обов'язків[1]. Відтак суб'єктивне право власності на землю як міра можливої і необхідної поведінки власника чи уповноваженої особи має здійснюватись у певних межах, з огляду на соціальну функцію права власності на землю, з метою забезпечення оптимальної взаємодії публічних і приватних інтересів у використанні землі[2].

До поняття та змісту соціальної функції права власності на землю звертається П.Ф. Кулинич, який зазначає, що переростання у XX – XXI століттях інституту права власності на землю у засіб правового забезпечення реалізації соціальної функції значною мірою нівелює абсолютність права власності на землю, обмежуючи права власників землі незалежно від виду останніх[3]. Учений, зокрема, розглядає соціальну функцію права власності на землю у світлі конституційних положень зобов'язального змісту, що визначають обов'язок власника діяти в суспільних інтересах та інтересах інших осіб[4]. Відповідно інститут права власності на землю як інститут земельного права покликаний, насамперед, забезпечити належне використання й охорону

[1] Там само. – С. 134–136; Носік В. В. Теоретичні аспекти права приватної власності на землю Українського народу / В. В. Носік // Держава і право. Юрид. і політ. Науки : зб. наук. пр. – 2001. – Вип. 12. – С. 425–432. – Бібліогр. : 2 назв. – укр.

[2] Носік В.В. Право власності на землю Українського народу : монографія / В. В. Носік. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 322.

[3] Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : монографія / П. Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – С. 231.; Кулинич П.Ф. Демонополизация земельной собственности и обеспечение общенародных интересов: правовой аспект / П. Ф. Кулинич, В. Н. Стретович // Советское государство и право. – М. : Наука, 1991. – № 9. – С. 66–70.; Кулинич П. Ф. Земля і Конституція. Про деякі положення Основного закону України щодо землі та дискусії навколо них / П. Ф. Кулинич // Вісник «Фермер України». – 2001. – № 10. – С. 4–5.

[4] Кулинич П.Ф. Право власності на землю: нові підходи до визначення змісту / П. Ф. Кулинич // Право України. – 2009. – № 9. – С. 23; Кулинич П. Ф. Конституційні аспекти правового статусу земельної власності в Україні / П. Ф. Кулинич // Правова держава: щорічник наук, праць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – Вип. 17. – С. 273–284.

земель як основи життєдіяльності людини, предмета та засобу виробництва тощо.

Крім того, вчений звертає особливу увагу на невідповідність змісту права власності на землю функціям цього інституту на сучасному етапі розвитку правового регулювання відносин сільськогосподарського землекористування. Не відкидаючи виробничої функції права власності на землю, що передбачає надання виробникам сільськогосподарської продукції статусу господаря на землі, високу мотивацію праці у сільському господарстві, вчений звертає увагу на те, що відповідний інститут покликаний забезпечити досягнення і мети соціального характеру.

Про необхідність реалізації соціальної функції права власності в умовах реформування земельних відносин наголошував у своїх працях М.В. Шульга[1]. При цьому вчений основний акцент переносить на необхідність забезпечення балансу суспільних та приватних інтересів у здійсненні права власності на землю Українського народу[2].

Поняття соціальної функції як концептуальне розуміння права власності загалом і земельної власності, зокрема, знаходить своє відображення в роботах В.Є. Рубаника. Аналізуючи становлення та розвиток відповідного суб'єктивного права, вчений, розглядає його як соціальну функцію, згідно з якою правомочності власника все більшою мірою обмежуються суспільством, а при реалізації своїх правомочностей власник зобов'язаний виходити не лише з власного інтересу, а й керуватися інтересами суспільства в цілому, при цьому вчений висловлює позицію, що подібна тенденція збережеться надалі й отримає свій подальший розвиток у майбутньому[3].

Розвиток суспільних відносин сьогодні ставить завдання знайти баланс, компроміс між публічними (забезпечення екологічної, еко-

---

[1] Шульга М.В. Земельні відносини в Україні: особливості правового регулювання / М. В. Шульга // Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних відносин і природокористування в Україні та країнах СНД : Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 10-11 вересня 2010 р.): збірник наукових праць / За заг. ред. А. М. Статівки та ін. – Луцьк : РВВ ЛНТУ, 2010. – С. 78–80.

[2] Шульга М.В. Правові засади державної земельної політики України // Право України. – 2012. – № 7. – С. 27.

[3] Рубаник В.Є. Інститут права власності в Україні: проблеми зародження, становлення й розвитку в період до 1917 року: історико-правове дослідження / В. Є. Рубаник. – Х.: Легас, 2002. – С. 339.

номічної, продовольчої безпеки тощо) і приватними інтересами (наприклад, отримання прибутку в процесі здійснення підприємницької діяльності тощо), виключити їх конфронтацію. Вирішення цієї проблеми забезпечить стабільний еволюційний розвиток нашого суспільства. Оскільки перехід до ринку не може не супроводжуватися відродженням ідеї приватного і публічного права, інтеграцією правового регулювання, як стверджує В.Д. Сидор, слід звернути увагу на прямий зв'язок великої кількості проблем у галузі земельних відносин з ігноруванням необхідності оптимізації опосередкування приватних і публічних інтересів[1].

Відтак особливого значення на етапі завершення земельної реформи в Україні набуває ефективне правове забезпечення соціальної функції права власності, яка захищаючи приватний інтерес кожної особи, має забезпечити суспільні потреби у використанні землі як основного національного багатства на засадах соціальної справедливості. Саме баланс потреб та інтересів є не що інше, як забезпечення принципу соціальної справедливості у використанні землі. Адже лише в разі узгодження інтересів різних суб'єктів громадянського суспільства право стає інструментом справедливості та прогресу.

Дослідження юридичного забезпечення соціальної функції права власності на землю в його історичній ретроспективі дозволяє розкрити наявні прогалини та визначити перспективи розвитку правового механізму використання землі як основного національного багатства в інтересах усього Українського народу та кожного окремого власника земельної ділянки. Зокрема, Декларація «Про державний суверенітет» від 16 липня 1990 року № 55-XII[2] наділяє народ України виключним правом на володіння, користування і розпорядження національним багатством України, до якого, зокрема, належать земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території Української РСР. Правовою основою розвитку законодавчого забезпечення права власності виступили Закон УРСР «Про економічну самостійність

[1] Сидор В.Д. Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія / Сидор В.Д. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2011. – С. 145.

[2] Про державний суверенітет : Декларація від 16 липня 1990 р. № 55-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Стаття 429.

Української РСР» від 3 серпня 1990 року[1] та Закон України «Про власність» від 7 лютого 1991 року[2], які заклали юридичні гарантії права власності на землю Українського народу, визначили стратегію соціально-економічного розвитку держави в інтересах народу України та гарантували рівність різних форм власності в Україні. У Законі УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 року зазначалось, що основу економічної самостійності Української РСР утворює власність її народу на національне багатство. Серед ключових завдань, які мала забезпечити економічна самостійність, однойменний закон виділяє завдання соціального характеру, що включають умови життя народу України, гідні сучасної цивілізації, задоволення його соціальних і культурних запитів; підпорядкування суспільного виробництва потребам та інтересам людини, створення умов для вільної творчої праці й самоствердження особи; соціальну захищеність кожного громадянина України; зростання національного багатства. Такі напрямки чітко окреслюють соціальний зміст, або точніше – соціальну функцію, яку має забезпечити право власності на основне національне багатство – землю.

Розвиток відповідних положень знаходимо в Законі України «Про власність», метою якого є забезпечення вільного економічного самовизначення громадян, використання природного, економічного, науково-технічного та культурного потенціалів республіки для підвищення рівня життя її народу, що окреслює загальний зміст соціальної функції у відносинах власності на землю.

У напрямку поєднання і гарантування суспільних та приватних інтересів у відносинах власності на землю були спрямовані положення Постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу»[3], яка передбачала перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам і організаціям з метою створення умов для рівноправного

[1] Про економічну самостійність Української РСР : Закон УРСР від 3 серпня 1990 р. № 142-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 34. – Ст. 499.

[2] Про власність : Закон України від 7 лютого 1991 р. № 697-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 20. – Ст. 249 (втратив чинність)

[3] Про земельну реформу : Постанова Верховної Ради України від 18 грудня 1990 р. № 563-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 100.

розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатоукладної економіки, раціонального використання та охорони земель.

Однак подальший хід правотворчості у сфері роздержавлення та приватизації земель не мав послідовного характеру. Упродовж 15 років, як відзначав В.В. Носік, Україна намагалася, не доводячи до логічного завершення, впроваджувати на практиці як мінімум чотири різні за напрямами, наслідками, способами, структурою, правовими формами моделі земельної й аграрної реформи, які своїми засадами щодо права власності на землю та використання землі або ж суперечили одна одній, або ж були пропоновані нові напрями земельної реформи, які перекреслювали раніше розпочаті реформаційні заходи[1].

З прийняттям Закону України «Про форми власності на землю» від 30 січня 1992 р.[2], нової редакції ЗК України від 13 березня 1992 р. та Декрету Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земельних ділянок» від 26 грудня 1992р.[3] в Україні запроваджено державну, колективну та приватну форми власності на землю та визначено порядок «соціалізації» земель через процедури безоплатної передачі земель у приватну власність громадян у межах норм безоплатної приватизації та передачі земель у колективну власність членів сільськогосподарських підприємств. Відповідні процедури були дієвими щодо земельних ділянок, які вже перебували в користуванні громадян чи юридичних осіб. Щодо передачі у власність земель запасу процедура безоплатної передачі земельних ділянок виявилась не спроможною забезпечити право кожного громадянина на отримання земельної ділянки в межах встановлених норм, що стало наслідком визначення таких нормативів без інвентаризації наявного масиву вільних земель, визначення їх фактичного розміру. Як наслідок, вказана процедура забезпечила доступ до землі невеликої групи громадян, котрі мали інформацію щодо наявності земель запасу, які можуть бути передані у власність громадян.

---

[1] Носік В.В. Право власності на землю Українського народу : монографія / В. В. Носік. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 28.

[2] Про форми власності на землю : Закону України від 30 січня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 18. – Ст. 225. (втратив чинність)

[3] Про приватизацію земельних ділянок : Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 239. (втратив чинність)

Крім того, проблемами законодавчого регулювання, що існували з 1992 по 1996 роки, були відсутність норм, які закріплюють право власності народу України на землю, збереження пріоритету державної власності майже на всі категорії земельного фонду, заборона відчужувати земельні ділянки колективної власності, адміністративний порядок розподілу земель, обмеження для юридичних осіб щодо можливості купівлі-продажу земельних ділянок, заборон іпотеки земельних ділянок юридичними особами[1]. Відповідні дефекти стали наслідком непослідовності у забезпеченні державою соціального змісту права власності Українського народу щодо землі як основного національного багатства та спричинили затяжний та неефективний процес реформування земельних відносин.

У подальшому правове регулювання в сфері перерозподілу земель товарного сільськогосподарського призначення відбувалось через Укази Президента «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам та організаціям» від 8 серпня 1995 р. № 720/95[2] та «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки» від 3 грудня 1999 р. № 1529/99[3]. Така правотворчість Президента України фактично підміняла виключні повноваження Верховної Ради України щодо розподілу земель Українського народу, які було визначено в Законі України «Про власність», закріплюючи право на землі товарного сільськогосподарського виробництва лише за членами та пенсіонерами сільськогосподарських підприємств. Відповідні укази хоч і заклали формальні механізми набуття права власності на землю членами сільськогосподарських підприємств, однак фактично визначили основу для орендного господарювання на землі, ліквідуючи традиційне колективне господарювання та усуваючи тим самим селян від можливості застосування своєї праці

[1] Носік В. Вступ до курсу «Земельне право України» / В. Носік // Право України. – 2012. – № 7. – С. 88–103.

[2] Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам та організаціям : Указ Президента України від 8 серпня 1995 р. № 720/95 // Урядовий кур'єр. – 1995. – 12 серпня.

[3] Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки : Указ Президента України від 3 грудня 1999 р. № 1529/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 49.

в нових господарствах ринкового типу. Крім того, визначений механізм паювання земель породив конфлікт інтересів членів сільськогосподарських підприємств та всіх інших громадян України, які мали бажання займатися веденням сільського господарства і були обмежені в доступі до сільськогосподарських угідь.

Базовими положеннями в напрямку правового забезпечення соціальної функції права власності на землю стали норми Конституції України[1], яка в положеннях статей 3, 13, 14, 41 заклала чіткі орієнтири дворівневої моделі права власності, гарантії прав на землю окремих суб'єктів власності, пріоритет прав людини в діяльності держави та соціальну спрямованість економіки.

Ключовою позицією, що закладає необхідність глибокого дослідження соціально-правових аспектів, у тому числі права власності на землю, є положення Конституції України, яка визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а відтак її права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Конституції)[2]. Відповідно наступні норми Конституції України обумовлюють орієнтири, які мають гарантувати соціальну спрямованість усіх без винятку правових інститутів, включаючи, перш за все, відносини власності на землю, які відіграють виняткове значення у забезпеченні всіх інших прав та свобод громадян, оскільки стосуються унікального об'єкта правового регулювання, який виступає умовою біологічного, фізичного, соціального існування людини, а відтак його використання на будь-якому правовому титулі має узгоджуватись із суспільними інтересами у відповідній сфері[3].

Конституція України визначає соціальний фактор ключовим у розвитку економічних процесів. Ст. 13 Основного закону прямо передбачає, що держава забезпечує соціальну спрямованість економіки.

---

[1] Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

[2] Там само.

[3] Костяшкін І.О. До питання конституційно-правових засад соціальної функції права власності на землю в Україні / І.О. Костяшкін // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 5. – С. 67-74.

Тобто відносини власності, які є основою економічного розвитку, мають гарантувати виконання певної соціальної функції в напрямку наповнення та перерозподілу суспільних фондів споживання в інтересах усього суспільства. Крім того, вказана норма передбачає пріоритет у вирішенні соціальних проблем перед прагненням отримання максимального прибутку, у тому числі під час розподілу та перерозподілу земель, що потребує перегляду виключно аукціонного способу відчуження земель державної та комунальної власності тощо.

Положення, спрямовані на збалансування приватних та суспільних інтересів у відносинах власності на землю[1], визначено у нормах статей 13 і 14 Конституції України. Конституція України визнає землю об'єктом права власності Українського народу та основним національним багатством, що виділяє її особливу суспільну значущість і є, на думку В.В. Носіка, власністю вищого рівня, яка у свою чергу може бути перерозподілена залежно від суб'єктного складу на користь фізичних, юридичних осіб чи держави, утворюючи в такий спосіб власність другого рівня, що гарантовано у ст. 14 Конституції України. Дворівнева структура власності на землю в Україні покликана забезпечити баланс приватних, громадських і суспільних інтересів[2], оскільки вона передбачає свободу власника при реалізації наданих йому повноважень, аж до відчуження земельної ділянки, а також зобов'язальний характер власності окремих суб'єктів, визначення меж здійснення прав власності народом України шляхом прямого та опосередкованого волевиявлення, можливість припинення прав власника земельної ділянки в разі необхідності її використання в суспільних інтересах.

Соціальна відповідальність власників за використання права приватної власності властива також законодавству багатьох країн, політичної та економічної демократії і знаходить своє відображення в конституціях цих країн. Так, у Конституції Італійської Республіки 1947 р. законодавець, розмежовуючи власність на державну і приватну, закріплює у ч. 2 ст. 42 норму, згідно з якою "при-

[1] Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Право, 1996. – 544 с.

[2] Носік В.В. Право власності на землю Українського народу : монографія / В. В. Носік. – Юрінком Інтер, 2006. – С. 119; Андрейцев В. І. Конституційно – правові імперативи використання власності на землю / В. І. Андрейцев // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Юридичні науки. – 2004. – № 58 – 59. – С. 99.

ватна власність визнається і гарантується законом, який визначає засоби її надбання, користування нею і межі її дії з метою забезпечення її соціальної функції і створення умов її доступності для всіх". Закріплюючи свободу приватної господарської ініціативи, законодавець у ч. 2 ч. 41 тієї ж Конституції зазначає: "Вона не може розвиватися протилежно суспільній користі або так, щоб спричинити шкоду безпеці, свободі чи людській гідності"[1].

Конституцією Іспанії також визнається право приватної власності та її соціальна спрямованість. У п. 2 ст. 33 цієї Конституції закріплюється норма, згідно з якою "соціальна функція цього права обмежує його зміст відповідно до законів". Ст. 38 Конституції Іспанії закріплює свободу і право приватно-підприємницької діяльності в умовах ринкового господарства. Але відповідно до цієї ж статті "державна влада гарантує і захищає це право відповідно до вимог загальнонаціональної економіки і планування"[2].

У ст. 14 Конституції ФРН передбачено, що «власність зобов'язує, і користування нею повинно одночасно служити загальному благу». По суті, мова йде про публічно-правові обмеження приватної власності. Вони можуть ставитися у сфері будівництва, регулювання, використання сільськогосподарських угідь або охорони навколишнього середовища[3]. Ці конституційні обмеження належать до обов'язків власника, які повинні виконуватися ним без будь-якої компенсації з боку держави. Соціальні обов'язки власника – це не лише соціально-етичне оформлення приватної власності або данина духу часу, але й безпосередньо правова повинність, яка підкріплюється концепцією соціальної держави, закладеної в Основному законі ФРН (статті 20 і 28)[4].

---

[1] Конституція Італійської Республіки 1947 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ibib.ltd.ua/razdel-etiko-sotsialnyie-27013.html

[2] Конституція Іспанії 1978 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.domeuropa.eu/leys/23-fales/50-konstitucziya-ispanii?start=1

[3] Основной закон Федеративной Республики Германии, 23 мая 1949 г. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.1000dokumente.de/index.html/index.html?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru

[4] Емельянов А. В. Социальная функция частной собственности и проблемы приватизации / А. В. Емельянов // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.nauka-pravo.org/m/articles/view/Социальная-функция-частной-собственности-и-проблемы-приватизации

Соціально-правовий аспект відповідних норм досить виразно доповнюється й екологічним змістом, адже земля, навіть передана у приватну власність, не вилучається із природного середовища, більше того, залишається його базовою складовою за рахунок екосистемних зв'язків з іншими природними ресурсами, що визначає публічність характеру її використання. Так, згідно зі ст. 41 Конституції України використання власності не може погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Відповідно до ст. 16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави. Означений принцип знаходить свій розвиток і в положеннях ст. 5 ЗК України, яка закріплює принцип пріоритету вимог екологічної безпеки, що має дотримуватись при здійсненні прав на землю. Наведені конституційні принципи закладають фундамент екологічно збалансованої моделі правого регулювання відносин у сфері використання, відтворення та охорони земель і потребують адекватного законодавчого розвитку з метою гарантування соціальної функції права власності на землю як умови забезпечення широкого кола економічних, екологічних, інфраструктурних потреб громадян при умові збереження властивостей та якостей базового природного ресурсу, яким є земля.

Однак розвиток відповідних положень не був повною мірою забезпечений правовим механізмом як на рівні ЗК України 2001 року[1], так і через прийняття окремих законодавчих актів. Більше того, право власності на землю Українського народу взагалі не знаходить відображення в земельному законодавстві, що обумовило відсутність реальних реформ у земельній сфері та кризові явища соціального становища селян. За 20 років дії норм Конституції України у чинному земельному, аграрному законодавстві України, як не безпідставно стверджує В.В. Носік, не знайшли адекватного відображення положення Конституції України щодо юридичної природи права власності Українського народу на землю, на продовольчу безпеку, на безпечне для життя та здоров'я довкілля,

[1] Земельний кодекс України від 25.10.2001 // Урядовий кур'єр.– 2001. – 15 листопада. – № 211 – 212.

на визначення правового режиму землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, забезпечення державою соціальної функції права власності на землю, соціальної спрямованості економіки, здійснення конституційних гарантій права власності на земельні ділянки, визначення місця та ролі органів державної влади та місцевого самоврядування у регулюванні земельних відносин тощо[1].

І.М. Перчеклій, вже в умовах сьогодення, проводячи спеціальне дослідження у відповідній сфері, зазначає, що «нехтування правом власності Українського народу, його применшення та нівелювання на практиці призводить до згубних наслідків – гіпертрофованого розвитку приватної власності на шкоду публічним інтересам (у першу чергу – екологічним), розкрадання колишньої «загальнонародної» власності, споживацького і навіть хижацького ставлення до природних ресурсів»[2].

Крім того, запровадження в ЗК України нових форм власності: державної, комунальної та приватної без визначення механізму трансформації колективної власності, що широко застосовувалась на рівні господарюючих суб'єктів, – стало свідченням відсутності стратегічного бачення реформування земельних відносин в Україні.

У результаті земельна реформа в Україні, незважаючи на її соціально орієнтований характер, не містила чітких механізмів не лише набуття права власності, але, що найголовніше, механізмів реалізації відповідного права через забезпечення ним соціальної функції, що спричинило негативні наслідки як для самого земельного фонду, так і соціального становища сільських мешканців, які, будучи формальними власниками, залишились осторонь засобів виробництва, адже переважна більшість земельних паїв, що виділені в натурі, перебуває в довгостроковій оренді гігантських агрохолдингів, які

[1] Носік В.В. Конституційні основи стратегії розвитку земельного та аграрного права в Україні // Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права : 20 років розвитку : матеріали «круглого столу» (м. Київ, 27 травня 2016 року) / за ред. М. В. Краснової, Т. О. Коваленко; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Чернівці : Кондратьев А. В., 2016. – С. 65.

[2] Перчеклій І.М. Право власності Українського народу на природні ресурси: еколого-правові засади : дис. канд, юрид. наук : 12.00.06 / І М. Перчеклій ; Ін-т держ. і нрава ім В. М. Корецького НАН України. -К., 2015. – С. 3.

часто ігнорують бажання селян самостійно працювати на власній ділянці. Як наслідок, маємо вимирання сіл, масову міграцію сільського населення, демографічну кризу[1].

Не менш болючими виявились і екологічні наслідки реформаційних процесів у земельній сфері. Відповідно до Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»[2] від 21.12.2010 за період проведення земельної реформи значна кількість проблем у сфері земельних відносин не лише не розв'язана, але і загострилася. Стан земельних ресурсів України близький до критичного, оскільки значно поширені процеси деградації земель, серед яких найбільш масштабними є ерозія (близько 57,5 відсотка території країни), забруднення (близько 20 відсотків), підтоплення територій (близько 12 відсотків). Зменшення вмісту поживних речовин у ґрунтах внаслідок землеробства постійно перевищує їх надходження, а щорічні втрати гумусу становлять 0,65 тонни на 1 гектар. Проблеми у сфері охорони земель, як йдеться у згаданому Законі, значною мірою зумовлені незавершеністю процесу інвентаризації, створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, недостатністю землевпорядного та нормативно-правового забезпечення, непроведенням освітньої та просвітницької роботи, низькою інституціональною спроможністю відповідних органів виконавчої влади. І хоча означені проблеми створюють негативний вплив на розвиток земельних відносин, на нашу думку, безперечно, залишається питання змісту права власності на землю та відсутності правового забезпечення його соціальної функції у життєдіяльності суспільства в цілому та кожного його члена зокрема. Адже як відзначається, у Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони

[1] Гафурова О.В. Деякі питання реалізації соціальної справедливості у сфері соціального розвитку села / О. В. Гафурова // Сучасні науково-практичні проблеми екологічного, земельного та аграрного права : матеріали круглого столу (Харків, 6 грудня 2013 р.) : зб. тез наук. доп. / за заг. ред. А. П. Гетьмана; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Право, 2013. – С. 105–107; Українське село вчора і сьогодні (поза соціальною справедливістю) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vppered.wordpress.com/2009/08/26/%

[2] Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, в Україні не досягнуто основної мети земельної реформи – передачі землі ефективному власнику та запровадження еколого-економічної моделі господарювання[1].

Як зазначає П.Ф. Кулинич, у процесі здійснення в Україні земельної реформи виникла важлива правова проблема – проблема конфлікту між широкомасштабною приватизацією земель сільськогосподарського призначення та забезпеченням їх належної охорони і використання. Одним із виявів цього конфлікту є, на думку вченого, невідповідність змісту права власності на землю функціям цього інституту на сучасному етапі розвитку правового регулювання відносин сільськогосподарського землекористування[2].

За таких умов особливої уваги потребують законодавчі положення, що визначають зміст права власності на землю з урахуванням її соціального, екологічного та економічного значення і можуть слугувати орієнтиром на шляху до завершення реформаційних процесів у земельній сфері або ж, навпаки, мають зазнати докорінних змін шляхом приведення їх у відповідність із конституційними принципами побудови соціальної та правової держави. Цілком переконливо маємо констатувати, що тотальний споживацький підхід у відносинах землекористування, який є в Україні, ставить під загрозу її основне національне багатство яким є земля, спонукаючи до вироблення сучасних правових механізмів в сфері сталого використання земельних ресурсів, що має місце у розвинутих європейських державах.

Визначальною в даному відношенні стала Всесвітня Конференція ООН з питань навколишнього середовища і розвитку, на якій було визначено концепцію сталого розвитку домінантною ідеологією цивілізації у XXI сторіччі. Фундаментальні принципи вказаної концепції відображені в Декларації з навколишнього середовища та розвитку, підписаної в Ріо-де-Жанейро 14 червня 1992 року, і передбачають,

[1] Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова КМУ від 7 червня 2017 р. № 413 // [Електронний ресурс]. Режим доступу: www.rada.gov.ua.

[2] Кулинич П.Ф. Право власності на землю : нові підходи до визначення змісту / П. Ф. Кулинич // Право України. – 2009. – № 9. – С. 22–29.

що турбота про людину є центральною ланкою в діяльності щодо забезпечення сталого розвитку. Разом з тим задоволення найширших потреб громадян не передбачає погіршення стану навколишнього середовища чи виснаження природних ресурсів. Відповідні підходи досить співзвучні зі змістом соціальної функції, реалізація якої передбачає збереження та охорону земель як місця життєдіяльності. Тобто охорона земель, їх якісний стан, по суті, є умовою реалізації цілої низки прав людини, починаючи з продовольчої безпеки і закінчуючи правом на життя.

На конференції в Ріо-де-Жанейро з питань навколишнього середовища і розвитку був ухвалений «Порядок денний XXI століття» від 14 червня 1992 р., яким встановлено основні засади концепції сталого розвитку в економічній та соціальній сферах, а також у сфері збереження і раціонального використання природних ресурсів. Зокрема другий розділ названого документа, «Збереження та раціональне використання ресурсів з метою розвитку», містить правові засади комплексного підходу до планування та раціонального використання земельних ресурсів (Глава 10). Зростання людських потреб і розширення економічної діяльності, відзначається в ньому, створюють все більший тиск на земельні ресурси, породжуючи конкуренцію і конфлікти, і ведуть до нераціонального використання земель і земельних ресурсів. Для того щоб в майбутньому людські потреби задовольнялися на стійкій основі, в даний час необхідно врегулювати ці конфлікти і прагнути до більш ефективного і продуктивного використання землі та її природних ресурсів. З цією метою необхідно: розробити політику, що стимулює раціональне землекористування та управління земельними ресурсами, а також врахувати питання, що стосуються фонду земельних ресурсів, демографічні питання та інтереси місцевого населення; переглянути механізми регулювання, включаючи закони, положення та процедури забезпечення виконання законодавства, з метою визначення заходів, необхідних для підтримки раціонального землекористування та управління земельними ресурсами; застосовувати економічні засоби і розробити організаційні механізми і стимули для заохочення найбільш оптимального землекористування і раці-

онального використання земельних ресурсів; заохочувати застосування принципу делегування повноважень щодо розробки політики на низовий рівень державної влади в рамках прийняття ефективних заходів і підходу, що забезпечує участь місцевого населення[1].

Правове регулювання сталого землекористування знаходить свій розвиток як на рівні міжнародно-правових актів, зокрема на Всесвітньому саміті у Йоганнесбурзі (ПАР, 2002 р.), де затверджено Йоганнесбурзьку декларацію зі сталого розвитку від 4 вересня 2002 р.[2], у підсумковому документі конференції ООН зі сталого розвитку «Майбутнє, якого ми хочемо» (Ріо-де-Жанейро, 2012 р.), так і в межах національного законодавства, Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року, з посиланням на Декларацію Ріо, визначено, що сталий соціально-економічний розвиток будь-якої країни передбачає таке функціонування її господарського комплексу, коли одночасно задовольняються зростаючі матеріальні і духовні потреби населення, забезпечується раціональне та екологічно безпечне господарювання і високоефективне збалансоване використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу суспільного виробництва[3].

Особливе значення в напрямку забезпечення сталого розвитку на сучасному етапі, набуває Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014, що ратифікована в Україні, згідно з Законом України від 16 вересня 2014 № 1678-VII, яка передбачає співробітництво з метою сприяння розвитку сільського господарства та сільських територій, зокрема шляхом заохочення сучасного та сталого сільсько-

[1] Повестка дня на XXI век, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21_ch10.shtml

[2] Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию от 4 сентября 2002 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ustoichivo.ru/i/docs/140/deklaracia.doc

[3] Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

господарського виробництва, з урахуванням необхідності захисту навколишнього середовища і тварин, поширення застосування методів органічного виробництва й використання біотехнологій, inter alia шляхом упровадження найкращих практик у цих сферах, заохочення політики якості сільськогосподарської продукції у сферах стандартів продукції, вимог щодо виробництва та схем якості.

Розвиток відповідних підходів, на жаль, знаходить лише побіжне закріплення у вітчизняному законодавстві і потребує подальшого втілення. Тому Указом Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 визначено потребу у проведенні понад 60 реформ, включаючи і земельну реформу, з метою впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі.

Відповідно концепція сталого розвитку має бути покладена в основу правового забезпечення змісту права власності на землю, що обумовлено його соціальною функцією, адже в центрі сталого розвитку залишається людина, яка повинна узгодити задоволення своїх потреб зі станом навколишнього середовища, базовим елементом якого є земля. Нехтування принципами раціонального та екологічно безпечного господарювання на землі не просто створює загрозу для екологічної та продовольчої ситуації, а в кінцевому випадку унеможливлює задоволення потреб людини на безпечне навколишнє природне середовище. У цьому випадку не варто говорити лише про можливі екологічні проблеми, пов'язані зі змінами у природному середовищі, варто говорити про збереження середовища існування людини, забезпечення доступних якісних продуктів харчування, збереження природних екосистем як умови задоволення оздоровчих, рекреаційних та інших життєво необхідних потреб. Тобто використання природних ресурсів і, в першу чергу, землі має виняткове соціальне значення і повинно гарантувати їх відтворення, оскільки за інших умов екологічні проблеми трансформуються у соціальну катастрофу, що призведе до загибелі людини.

Отже, правове забезпечення соціальної функції права власності в рамках сталого розвитку потребує перегляду філософії законотворчого процесу шляхом імплементації правових норм, спрямованих на

забезпечення, у першу чергу, стимулюючого характеру, чітких критеріїв оцінки наслідків використання земель та однозначних жорстких санкцій до порушників землеохоронного законодавства. Правове забезпечення соціальної функції права власності на землю на засадах сталого землекористування вимагає зміни правосвідомості всіх громадян та власників землі, які мають зрозуміти загальну відповідальність перед власними дітьми та нащадками за стан земель як місця життєдіяльності та джерела біологічної енергії. За таких умов в державі назріла об'єктивна необхідність прийняття базового Закону України «Про основні засади сталого соціально-економічного розвитку держави», який формуватиме ідеологію законотворення, спрямовану на поєднання об'єктивних законів розвитку природних процесів із зростаючими потребами людини[1]. Безперечно визначальною складовою такого законопроекту повинні виступати правові норми у сфері забезпечення сталого, соціально мотивованого використання земельних ресурсів, виходячи з необхідності збереження властивостей земель як умови життєдіяльності людини, та забезпечення її потреб, що передбачає:

чіткі пріоритети, що мають дотримуватись при здійсненні сільськогосподарського виробництва, а саме забезпечення екологічної безпеки, охорона та відновлення ґрунтів, отримання найвищого прибутку. Саме така послідовність є запорукою сталого, соціально-орієнтованого землекористування, яке через дотримання екологічних вимог гарантує найвищий соціальний ефект;

забезпечення правових механізмів доступу до права власності на землі осіб, які безпосередньо забезпечують їх використання;

гарантування власнику земель можливість повноцінного володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою за умови дотримання заходів з її охорони, що сприятиме підвищенню ефективності використання такої ділянки та забезпечить перехід права власності до найбільш ефективних власників;

охоронний зміст соціального використання землі, що включає встановлення та дотримання нормативів у сфері охорони земель,

[1] Костяшкін І.О. Правове забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні : монографія / І. О. Костяшкін. – Київ-Хмельницький : Видавництво Хмельницького університету управління та права – 2016. – С. 374.

конкретизацію відповідних нормативів у межах договірних відносин, ефективне стимулювання проведення тих чи інших ґрунтоохоронних заходів, задоволення широкого кола потреб власників земельних ділянок та громадян України у найдовшій перспективі.

1.5. НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ КАТЕГОРІЙ ЗЕМЕЛЬ, ОКРІМ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

ШУЛЬГА М.В. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, член-кореспондент НАПрН України (м. Харків)

Земельний кодекс України (ст. 18), визначаючи склад земель України, відносить до цих земель усі землі в межах її території, в тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами. Даною нормою передбачена також можливість знаходження за межами території України земельних ділянок державної власності, правовий режим яких визначається законодавством відповідної країни. Землі в межах території України за основним цільовим призначенням поділяються на категорії.

Категорія земель – це правове поняття, яке дозволяє згрупувати землі з урахуванням однорідних правових ознак. Як випливає, наприклад, із змісту ст. 1 Кодексу Республіки Білорусь про землю, категорія земель – це землі, які виокремлюються за основним цільовим призначенням та мають визначений законодавством правовий режим використання та охорони[1].

Поділ земель України за наведеним критерієм включає: а) землі сільськогосподарського призначення; б) землі житлової та громадської забудови; в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) землі оздоровчого призначення;

[1] Комментарий к Кодексу Республики Беларусь о земле / под общ. ред. С. А. Балашенко, Н. А. Шингель. Минск: Дикта, 2009. – С. 43.

ґ) землі рекреаційного призначення; д) землі історико-культурного призначення; е) землі лісогосподарського призначення; є) землі водного фонду; ж) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Як бачимо, у складі земель України окрім земель сільськогосподарського призначення самостійне місце займають землі несільськогосподарського призначення. Серед останніх виокремлюються землі, які особливо охороняються (землі природно-заповідного фонду та іншого призначення, землі оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення). Правовий режим даної групи названих категорій земель має багато спільних рис. Саме в цьому полягає специфіка їх правового режиму.

На відміну від раніше діючого земельного законодавства землі запасу не виокремлюються в якості самостійної категорії земель. Згідно з ч. 2 ст. 19 ЗК України земельні ділянки кожної категорії земель, які не надані у власність або користування громадян чи юридичних осіб, можуть перебувати у запасі. Отже законодавець виходить з можливості перебування (знаходження) в запасі земель, які є об'єктом публічної власності, тобто відносяться до державної чи комунальної власності.

Взагалі склад земель – категорія історична. Так, Земельний кодекс УСРР (1922 р.) окрім земель сільськогосподарського призначення, виокремлював землі спеціального призначення та запасні землі. Пізніше виникли землі міст і селищ міського типу (1926 р.).

Основи земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік (1968 р.) поділяли єдиний державний земельний фонд відповідно до основного цільового призначення на 6 категорій земель: землі сільськогосподарського призначення; землі населених пунктів; землі промисловості, транспорту, курортів, заповідників та іншого несільськогосподарського призначення; землі державного лісового фонду; землі державного водного фонду; землі державного запасу (ст. 4). Земельний кодекс УРСР (1970 р.) продублював склад земель, закріплений Основами земельного законодавства.

Земельний кодекс УРСР (1990 р.) виокремлював у складі земель УРСР відповідно до цільового призначення сім категорій земель:

землі сільськогосподарського призначення, землі населених пунктів (міст, селищ міського типу й сільських населених пунктів); землі промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення, землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; землі лісового фонду; землі водного фонду; землі запасу (ст. 4).

Земельний кодекс України (в редакції 1992 р.) зберіг підходи до поділу всіх земель України, зберігаючи критерій поділу – цільове призначення та види й кількість категорій земель.

Нарешті чинний Земельний кодекс України (2001 р.) до переліку категорій земель, закріпленого нормами попереднього Земельного кодексу вніс певні зміни. По-перше, критерієм віднесення земель України до конкретної категорії (ст. 19 ЗК України) вважається їх основне цільове призначення (замість цільового призначення), яке попереднім Земельним кодексом було покладено в основу поділу земель. По-друге, у складі земель України самостійне місце зайняли землі оздоровчого призначення, землі рекреаційного призначення та землі історико-культурного призначення. По-третє, землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення в переліку земель законодавець назвав на третьому місці (після земель сільськогосподарського призначення та земель житлової та громадської забудови). По-четверте, землі населених пунктів отримали назву «землі житлової та громадської забудови». Нарешті, по-п'яте, завершують перелік категорій земель України землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

П.Ф. Кулинич, коментуючи положення ст. 18 ЗК України, зазначає, що поділ земель України на категорії здійснений на основі природних (екологічних) ознак та соціально-економічних і виробничих характеристик використання земель. Такий підхід, як слушно підкреслює автор, має на меті забезпечити задоволення відповідних потреб суспільства. Наприклад, потреб у якісному навколишньому середовищі, у вирощуванні продовольчої продукції, в розміщенні та розвитку населених пунктів тощо[1]. Але законодавець, на жаль,

[1] Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / за ред. В. І. Семчика. Київ: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – С. 70.

обмежується лише одним критерієм при поділі земель України. Він у ст. ст. 18, 19 ЗК України наголошує, що поділ земель України здійснюється за їх основним цільовим призначенням.

На думку В.Д. Швеця, поділ земель України на відповідні категорії здійснюється з метою більш активного впливу органів державної влади на забезпечення їх цільового використання. Від правового режиму земель відповідної категорії залежить визначення компетенції органів виконавчої влади по здійсненню управління землями і правозастосовного впливу на учасників земельних відносин. Характеристика цільового призначення земель відповідно до їх категорії свідчить, що використання та охорона земель кожної категорії, як складові їх правового режиму, мають свої особливості[1].

У літературі слушно підкреслюється, що існуючий поділ земель України на категорії вже не відповідає реаліям сьогодення і потребує перегляду[2].

На думку авторів науково-практичного коментаря до Земельного кодексу України, такий поділ може бути збережений лише як елемент статистичного обліку та зведений до фіксації фактичного використання земель. Вони підкреслюють, що використання земель не може будуватися на основі їх поділу на заздалегідь задані законом категорії із дозволеними видами використання[3]. Дійсно, законодавчо закріплений підхід до класифікації земель суперечить принципу їх раціонального використання, оскільки суттєво ускладнює багатофункціональне використання земельної ділянки та не забезпечує гнучкості в такому використанні. Натомість саме у процесі багатофункціонального використання земель може бути забезпечена його раціональність.

Класифікація земель України на категорії за основним цільовим призначенням зумовлює необхідність визначення сутності цього критерію, оскільки поряд з цим терміном в земельному законодав-

---

[1] Швець В.Д. Органи державної влади України як суб'єкти земельних правовідносин: моногр. / за ред. В. І. Семчика. Київ: «Видавничий дім «УКРПОЛ», 2009. – С. 187-188.

[2] Мірошниченко А.М. Проблемні правові питання поділу земель на категорії // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 12 (50). – С. 42–51.

[3] Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. 5-те видання, змінене і доповнене. Київ: Алерта, 2013. – С. 104–106.

стві часто вживається словосполучення «цільове призначення». Основне цільове призначення земель, будучи специфічним інструментом регулювання їх використання, безпосередньо пов'язане з обов'язком землевласників та землекористувачів використовувати земельні ділянки саме за цільовим призначенням. Вивчення практики землекористування свідчить, що до визначення співвідношення цих понять сформувалося як мінімум два підходи. Сутність першого пов'язувалася з тим, що основне цільове призначення може включати кілька конкретних цільових призначень земель в межах однієї категорії земель Так, землі житлової та громадської забудови включають присадибні земельні ділянки, в межах яких здійснюється індивідуальне житлове будівництво (ст. 40 ЗК України), земельні ділянки багатоквартирних житлових будинків (ст. 42 ЗК України) та ін.

В основу другого підходу до тлумачення співвідношення цих понять покладено те, що «основне цільове призначення» та «цільове призначення» ототожнюється.

Наведені підходи критично оцінювалися в земельно-правовій літературі з точки зору правомірності використання конкретної земельної ділянки. Коментуючи положення Земельного кодексу України, А.М. Мірошниченко та Р.І. Марусенко прийшли до висновку, що термін «основне», вжитий у ч. 1 ст. 19 ЗК України, «не несе смислового навантаження і значення понять «основне цільове призначення» та «цільове призначення» є тотожними[1].

Оскільки тривалий час практика застосування відповідних положень земельного закону була різною в аналогічних ситуаціях, Законом України від 05 листопада 2009 р. ст. 20 ЗК України була доповнена частиною 5. Сутність доповнення полягає в тому, що види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель визначаються носієм земельних прав самостійно в межах вимог, встановлених законом до використання земель цієї категорії, тобто в межах основного цільового призначення, з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою.

[1] Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. 5-те видання, змінене і доповнене. – Київ: Алерта, 2013. – С. 105.

Виняток складають лише землі сільськогосподарського призначення та землі оборони. Отже законодавець, на жаль, фактично поєднав два підходи.

Ст. 18 ЗК України, підкреслюючи, що категорії земель України мають «особливий правовий режим», не наводить визначення даного словосполучення.

Слід зазначити, що тривалий час на всіх етапах розвитку радянського законодавства і галузей правової науки щодо використання та охорони природних ресурсів усталено використовувалися терміни «правовий режим земель», «правовий режим вод», «правовий режим надр», «правовий режим лісів» та ін., але зміст цих понять в літературі не розкривався. Перші підручники із радянського земельного права оперували поняттям «правовий режим», але використовували його не зовсім послідовно. Правовим режимом у них називалася правова характеристика лише окремих категорій міських земель та земель державного лісового фонду. Стосовно ж правової характеристики земель сільськогосподарського призначення, то вона наводилася лише з позицій права землекористування колгоспів, радгоспів та ін. При цьому правова характеристика земель сільськогосподарського призначення взагалі не називалася правовим режимом[1]. Лише у підручнику «Советское земельное право» (1977 р.) правова характеристика всіх категорій земель почала іменуватися правовим режимом.

Слід зазначити, що категорія «правовий режим земель» є доктринальною. В доктрині радянського земельного права правовим режимом земель в СРСР як юридичним вираженням радянського соціалістичного земельного ладу вважався встановлений нормами радянського права порядок можливої або належної поведінки щодо землі як об'єкта права виключної власності держави, державного управління земельним фондом, права землекористування і правової охорони, спрямований на забезпечення раціонального її використання в якості загальної умови праці та основного (головного) засобу виробництва в сільському господарстві. Правовий режим земель в СРСР закріплював у правовій формі основи радянського

[1] Земельное право: Учебник для юрид.вузов. – Москва: Госюриздат., 1940.

земельного ладу та юридично забезпечував розвиток суспільних земельних відносин[1].

У сучасній спеціальній земельно-правовій літературі запропоновані різні за змістом визначення[2] правового режиму земель. Водночас на основі узагальнення цих пропозицій автори науково-практичного коментаря до Земельного кодексу України вважають за доцільне розуміти під правовим режимом земель встановлений правовими нормами порядок поведінки по відношенню до них[3].

Наведений підхід видається принципово вірним і відповідає реаліям сьогодення. Запропоноване визначення поняття правового режиму земель має універсальне значення для правової характеристики як усіх земель України, так і окремих їх категорій.

Основу сучасних земельних відносин в Україні складає право власності на землю, межі здійснення якого визначаються колом покладених законодавством на власників земельних ділянок (державу, територіальні громади, громадян та юридичних осіб) обов'язків щодо забезпечення використання, охорони та відновлення земель. Це головний елемент правового режиму земель. Будь-яке господарювання на землі можливе або власником земельної ділянки, або її користувачем, тобто воно здійснюється на підставі юридичного титулу права власності чи права землекористування. Отже поряд з правом власності на землю формується й існує інститут права землекористування, який входить до складу правового режиму земель.

Незалежно від того, в якій формі власності перебувають земельні ділянки (публічній чи приватній), держава здійснює функції, які охоплюються загальним поняттям організації раціонального екологічно збалансованого використання землі – кон-

---

[1] Общая теория советского земельного права. / Отв. ред. чл.-кор. АН СССР д.ю.н. Г.А. Аксененок, д.ю.н., И.А. Иконицкая, д.ю.н. Н.П. Краснов. – Москва: Наука, 1983. – С. 346–347.

[2] Земельне право України: підруч. / М.В. Шульга (кер. авт. кол.), Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.; за ред. М.В. Шульги. – Київ: Юрінком Інтер, 2004. – С. 252; Луняченко А.В. Особливості правового режиму земель сільськогосподарського призначення // Земельне право. – 2006. – № 1. – С. 64; Донець О.В. Правовий режим земель історико-культурного призначення: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Харків, 2010. – С. 5.

[3] Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. 5-те видання, змінене і доповнене. – Київ: Алерта, 2013. – С. 104.

троль за використанням, відтворенням та охороною земель, встановлення та зміну меж адміністративно-територіальних одиниць, здійснення планування використання земель, землеустрою та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру та державної реєстрації земельних прав і т.п. Оскільки зв'язок між правом власності та правом землекористування опосередковується діяльністю, пов'язаною з наданням земельних ділянок державної та комунальної власності у власність чи користування, відчуженням земельних ділянок інших форм власності у державну або комунальну власність, припиненням права землекористування ділянками державної та комунальної власності, зміною цільового призначення земельних ділянок, в даному випадку йдеться про розподіл та перерозподіл земель як функцію державного управління. Здійснення усіх названих правомочностей уповноваженими органами щодо землі охоплюється загальним поняттям управління в галузі земельних відносин, яке складає структурний елемент правового режиму земель.

Нарешті, правовий режим включає до свого змісту охорону права власності на землю та права землекористування, а також охорону землі як природного об'єкта. Наведені основні складові змісту правового режиму земель не виключають наявності й інших елементів цієї категорії.

Проблеми правового режиму земель та інших природних ресурсів були і залишаються предметом уваги дослідників. Так, за радянських часів фундаментальні дослідження цієї проблематики здійснювали представники радянської земельно-правової науки[1].

В сучасний період серед вітчизняних науковців, які на доктринальному рівні опікувалися проблемами правового режиму земель як окремих категорій, так і його складових, слід назвати П.Ф. Кулинича, О.П. Чопик, М.М. Скляр, О.В. Донець,

[1] Краснов Н.И. Правовой режим земель специального назначения. – Москва: Госюриздат, 1959; Балезин В.П. Правовой режим земель городской застройки. – Москва: Госюриздат, 1963; Краснов Н.И. Правовой режим земель сельских населённых пунктов. – Москва: Юрид. лит., 1972; Илебаев У.И. Правовой режим орошаемых земель в Киргизской ССР в современный период. – Фрунзе, 1966;. Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. – Москва: Юрид. лит., 1969 та ін.

М.З. Романюка, І.І. Каракаша, Т.М. Ситник, О.М. Дроваль, Н.Ю. Гальчинську, О.В. Борденюк та ін.

Розглядаючи поняття правового режиму, слід зазначити, що воно може застосовуватися щодо всіх земель України як національного багатства, так і щодо земель окремих категорій або видів земель. Це означає, що фактично існують загальний для всіх земель України і специфічні (особливі) правові режими окремих категорій земель. Так, наприклад, якщо ЗК України (ст. 206) передбачено, що використання земель в Україні є платним, то це загальна норма правового режиму землі, яка відноситься до всіх категорій земель в межах України в цілому і будь-якої їх частини. Такими ж загальними нормами є положення про контроль за використанням та охороною земель (ст. 187 ЗК України) та ін. Водночас норма про те, що усі землі в межах території України за основним цільовим призначенням поділяються на категорії (ст. 18 ЗК України), будучи загальною нормою, складає основу формування в рамках загального правового режиму земель особливих правових режимів відповідних категорій та видів земель згідно з їх цільовим призначенням. Основні положення таких особливих правових режимів закріплені у відповідних главах ЗК України.

По відношенню до всіх земель України поняття правового режиму застосовується головним чином при порівняльному співставленні правового режиму земель України та правового режиму інших природних ресурсів (надр, лісів, вод і т.п.), а також при виявленні, аналізі та систематизації загальних рис правових режимів різних категорій і видів земель.

Окремі категорії земель розрізняються залежно від основного цільового призначення земельних ділянок, які входять до їх складу. При цьому слід мати на увазі, що надана в користування або передана у власність земельна ділянка одночасно виступає об'єктом права власності, права землекористування, управління, правової охорони та ін. Зміст права публічної (державної та комунальної) власності, обсяг і характер правомочностей держави чи територіальної громади як власників землі не залежить від поділу земель на категорії і цільового призначення земель. Виключення складають

положення, які стосуються земель державної та комунальної власності, що не можуть передаватись у приватну власність (ст. ст. 83; 84 ЗК України).

Управління і користування суттєво залежать від того, до якої категорії відносяться землі, а також від основного цільового призначення земельної ділянки. При аналізі правового режиму земель окремих категорій слід виходити з того, що специфіка правового положення конкретної категорії залежить саме від основного цільового призначення земельної ділянки, переданої у власність або наданої в користування.

Особливості правового режиму земель конкретної категорії земель зумовлені специфікою їх основного цільового призначення. Ці обставини віддзеркалюються передусім у тому, що, наприклад, державне управління землями поділяється на загальнодержавне та відомче управління. Останнє якраз і складає специфічну рису правового режиму земель відповідних категорій земель.

Процеси реформування сучасних земельних відносин безпосередньо або опосередковано впливають на правовий режим земель, які входять до складу тих чи інших категорій земель України. Зазвичай це зумовлює виникнення специфіки певної групи земельних відносин, які формуються щодо земель тієї чи іншої категорії земель. Так, перехід в аграрному секторі до сучасного виробництва органічної продукції, зокрема органічного землеробства, зумовив необхідність в межах земель сільськогосподарського призначення виокремлювати землі, призначені для виробництва такої продукції. Очевидно, що з урахуванням вимог чинного законодавства актуалізується питання щодо особливостей правового режиму земельних ділянок, які використовуються саме для органічного землеробства. Це стосується фактично й інших категорій та видів земель. Дана обставина не залишилась поза увагою науковців. Так, у навчальному посібнику із земельного права України за редакцією А.І. Ріпенка та О.М. Пащенка акцентується увага не тільки на загальних правових режимах земель кожної категорії, а й висвітлюється їх специфіка[1].

[1] Ріпенко А.І., Пащенко О.М. Земельне право України: навч. посіб. – Київ: ВД «Дакор», 2016. – 236 с.

Правовий режим земель, які використовуються в якості операційного просторового базису, суттєво відрізняється від правового режиму земель, які використовуються в якості засобу виробництва. Ці відмінності проявляються передусім у тому, що правовий режим земель, які використовуються в якості операційного засобу, включає меншу кількість правових норм, що регулюють користування землею. Йдеться, зокрема, про норми, що встановлюють правила користування землею в процесі здійснення тієї діяльності, для якої земля надана. Така ситуація пояснюється тим, що земля в цьому випадку не виконує функцію засобу виробництва, елемента виробничого процесу чи іншого процесу використання землі. Певною мірою наведений підхід зумовлює обсяг правової регламентації відносин, які формуються, наприклад, щодо земель житлової та громадської забудови. Глава 6 ЗК України налічує всього 5 статей.

Слід зазначити, що землі, які використовуються в якості операційного базису, не складають єдиної категорії земель. В межах виконання цієї загальної функції вони можуть мати, а іноді й фактично мають більш конкретне цільове призначення. Викладене зумовлює відмінності у їх правовому режимі. З даної точки зору розрізняються землі житлової та громадської забудови, водного фонду, землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення і т. п. При цьому в межах кожної із категорій земель необхідно розрізняти певні види земель, а в середині видів – різновиди. Наприклад, у складі підкатегорії земель транспорту виокремлюються землі залізничного, морського, трубопровідного та інших видів транспорту. Отже правовий режим земель, які використовуються в якості операційного базису, являє собою складну систему видів і різновидів правового режиму земель в залежності від конкретної цілі використання.

Як відомо, домінуюче місце серед категорій земель України займають землі сільськогосподарського призначення. В земельному законодавстві встановлений пріоритет даних земель у порівнянні з усіма іншими категоріями земель. З такої точки зору всі інші категорії земель можна було б віднести до земель несільськогосподарського призначення. Чинне земельне законодавство надає для цього певні

підстави. Так, відповідно до ст. 207 ЗК України при вилученні (викупі) сільськогосподарських угідь для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським виробництвом, тобто несільськогосподарських потреб, відшкодовуються втрати сільськогосподарського виробництва. Отже в даному випадку всі інші потреби окрім сільськогосподарських охоплюються поняттям «несільськогосподарські». До несільськогосподарських потреб відносяться, наприклад, потреби розвитку населених пунктів, лісового і водного господарства, промисловості, транспорту і т. д. В такому широкому змісті поняття «несільськогосподарські землі» ЗК України вживає в ст. ст. 22, 23.

Але поняття «землі несільськогосподарського призначення» застосовується і в більш вузькому значенні. Мова йде, зокрема, про главу 13 ЗК України, що має назву «Землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення». Формально логічно сюди повинні включатися всі землі, які використовуються для будь-яких несільськогосподарських потреб. Але землі житлової та громадської забудови, хоча й мають несільськогосподарське призначення, складають самостійну категорію земель і не відносяться до земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Отже сьогодні було б доцільно виявити критерій розмежування широкого і вузького змісту в законі словосполучення «несільськогосподарські потреби».

ЗК України у складі земель України виокремлює в якості самостійної категорії земель – землі житлової та громадської забудови (ст. 19). Водночас зазначимо, що системний аналіз норм ЗК України свідчить, що земельне законодавство достатньо суперечливо і непослідовно регламентує одне з важливих питань у сфері земельних відносин – поділ земель на категорії за основним цільовим призначенням. Цей критерій не єдиний. В ряді випадків земельні ділянки відносяться ЗК України до конкретної категорії не за їхнім основним цільовим призначенням, а, наприклад, за суб'єктним використанням (ст. 68 ЗК України). При віднесенні земель до певної категорії законодавець іноді використовує критерій територіального розміщення земель. Так, згідно зі ст. 38 ЗК України до земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки в

межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування.

В юридичній літературі пропонують здійснювати поділ земель на нові категорії шляхом запровадження механізмів екологічного, сільськогосподарського та урбаністичного зонування земель[1].

А.М. Мірошниченко вважає, що поділ земель на категорії має значення лише тоді, коли віднесення земельної ділянки до певної категорії «автоматично» означає поширення на неї визначеного правового режиму. Коли така ситуація відсутня, поділ земель на категорії перетворюється на самоціль і втрачає практичну доцільність[2].

Виділення земель житлової та громадської забудови в якості окремої категорії – одна з новел чинного Кодексу, який відмовився від «земель населених пунктів», що були передбачені раніше діючими республіканськими земельними кодексами та об'єднували землі міст, селищ міського типу і сільських населених пунктів. На думку А.М. Мірошниченка та Р.І. Марусенка, виділення в ЗК України земель житлової та громадської забудови є штучним, оскільки не узгоджується з усталеним на сьогодні зонуванням земель населених пунктів[3].

В.І. Андрейцев зазначає, що законодавець, легалізуючи землі житлової та громадської забудови, фактично зводить правовий режим земель населених пунктів саме до земель житлової та громадської забудови[4].

В юридичній літературі висловлюється слушне судження щодо доцільності відновлення категорії «Землі населених пунктів» та конкретизації їхнього стану[5].

---

[1] Марусенко Р.І. Деякі аспекти реалізації принципу використання земель за цільовим призначенням // Земельне право України. – 2007. – № 1. – С. 37.

[2] Мірошниченко А.М. Проблемні правові питання поділу земель на категорії // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 12 (50). – С. 50.

[3] Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. 5-те видання, змінене і доповнене. – Київ: Алерта, Центр учбової літератури, – 2011. – С. 138.

[4] Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. – Київ: Знання, 2007. – С. 356.

[5] Федчишин Д.В. Правове забезпечення використання та охорони земель громадської забудови: моногр. / під. заг. ред. проф. М. В. Шульги. – Харків: Видавництво Фінарт, 2015. – С. 34.

Сьогодні землі житлової та громадської забудови як самостійна категорія земель в межах населених пунктів фактично формують правовий режим всіх земель в межах населених пунктів. Усі землі, розташовані в межах населених пунктів, мають багато спільних рис у правовому режимі.

Як відомо, правовому режиму земель житлової та громадської забудови ЗК України присвячує, на жаль, лише 5 статей, яких явно недостатньо. Тим більше, що ці статті майже не містять регулятивних положень. У зв'язку з цим основні вимоги щодо використання та охорони даних земель визначаються планувальною містобудівною та землевпорядною документацією.

Землі житлової та громадської забудови використовуються згідно з генеральним планом населеного пункту та іншою містобудівною документацією, планом земельно-господарського устрою з урахуванням будівельних норм, державних стандартів і правил.

Як підкреслюють А.І. Ріпенко і О.М. Пащенко, головна правова відмінність земель житлової та громадської забудови від інших земель – їх «земельно-містобудівний» правовий режим[1]. В даному випадку йдеться про те, що, наприклад, використання цих земель здійснюється відповідно до норм містобудівного та земельного законодавства, нормативно-правових актів з питань благоустрою, а також на засадах містобудівного планування та зонування.

Серед земель, які особливо охороняються, домінуючою категорією земель вважаються землі природно-заповідного фонду, які являють собою ділянки суші й водного простору з природними комплексами та об'єктами природно-заповідного фонду, яким надано відповідний правовий режим. Так, природні комплекси та об'єкти мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність. Охорона природно-заповідного фонду України здійснюється нормами законодавства України, яке відносить природно-заповідний фонд України до народного надбання, встановлюючи щодо нього особливий режим охорони, відтворення та використання. Особливості пра-

[1] Ріпенко А. І., Пащенко О. М. Земельне право України: навч. посіб. Київ: ВД «Дакор», 2016. С. 134.

вового режиму земель природно-заповідного фонду полягають у наступному.

Правовий режим земельної ділянки, в межах якої знаходиться об'єкт природно-заповідного фонду, безпосередньо залежить від правового режиму цього об'єкта природно-заповідного фонду, якому у встановленому порядку надано відповідний статус.

Закон забороняє на землях природно-заповідного фонду будь-яку діяльність, що суперечить їх цільовому призначенню або ж створює небезпеку негативного впливу людини на об'єкти природно-заповідного фонду.

Слід зазначити, що землі природно-заповідного фонду можуть одночасно належати до земель історико-культурного (ч. 2 ст. 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України), лісогосподарського призначення (ст. ст. 70, 85, 100 Лісового кодексу України), водного фонду (ст. 5, 8, 9, 94 Водного кодексу України), оздоровчого, рекреаційного призначення (ст. 9 Закону України «Про природно-заповідний фонд України») та ін. Тобто землі природно-заповідного фонду, як правило, можуть мати подвійну або навіть потрійну «прописку».

Землі природно-заповідного фонду можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності (ст. 45 ЗК України). До таких земель природно-заповідного фонду відносяться, зокрема, землі, зайняті регіональними ландшафтним парками, зонами – буферною, антропогенних ландшафтів, регульованого заповідного режиму біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, включені до складу, але не надані національним природним паркам, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва. У випадку зміни форм власності на землю, на якій знаходяться заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, власники земельних ділянок зобов'язані забезпечувати режим їх охорони і збереження з відповідною перереєстрацією охоронного зобов'язання. Земельні ділянки, зайняті окремими об'єктами штучного походження (ботанічні сади, дендрологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва) не підлягають приватизації.

Території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам, оголошені власністю Українського народу. Чинне земельне законодавство передбачає особливий порядок надання та вилучення земель природно-заповідного фонду, а також погодження землевпорядної документації (ст. ст. 150, 186[1] ЗК України).

До складу категорії земель, особливості правового режиму яких аналізуються, окрім власне земель природно-заповідного фонду, відносяться також землі іншого природоохоронного призначення. Останні включають земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність. До таких земель відносяться, наприклад, землі цінних природних територій, зарезервовані для наступного заповідання (ст. 55 Закону України «Про природно-заповідний фонд України).

Правовий режим даних земель визначається ст. 46 ЗК України, а також нормами законів «Про наукову і науково-технічну діяльність (ст. 14) та «Про природно-заповідний фонд України» (ст. 6, 7).

Специфіка правового режиму земельних ділянок, що мають особливу наукову цінність, полягає в наступному: а) на використання земельної ділянки або її частини може бути встановлене обмеження (обтяження) в обсязі, передбаченому законом або договором, яке підлягає обов'язковій державній реєстрації згідно з вимогами Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»; б) такі землі визнані об'єктами комплексної охорони. На них закон забороняє здійснення будь-якої діяльності, яка негативно впливає або може впливати на стан природних комплексів та об'єктів чи перешкоджає їх використанню за цільовим призначенням (ст. 6 Закону України «Про природно-заповідний фонд України); в) з метою збереження унікальних природних об'єктів, що мають особливу наукову цінність та виняткове значення для української та світової науки, створюється державний реєстр наукових об'єктів, що становлять національне надбання[1].

[1] Про затвердження Положення про порядок визначення наукових об'єктів, що становлять національне надбання, та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 р. № 723. // Офіційний вісник України. – 2016. – № 85. – Ст. 2776.

Отже особливості правового режиму земельних ділянок, в межах яких наявні природні об'єкти, що мають особливу наукову цінність, зумовлені необхідністю збереження унікальних природних об'єктів.

Окрім земель природно-заповідного фонду до складу земель, які виокремлюються в окремі категорії та особливо охороняються відносяться також землі оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. Як випливає із змісту ст. 162 ЗК України щодо забезпечення особливого режиму використання всіх названих земель, ці землі підлягають особливій охороні, оскільки її завдання полягає в забезпеченні збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічних цінностей природних і набутих якостей земель.

Правовий режим земель оздоровчого призначення визначається передусім природоресурсним законодавством (гл. 8 ЗК України, гл. 13 Лісового кодексу України), а також спеціальними законами (Основами законодавства України про охорону здоров'я, законами «Про курорти», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про охорону навколишнього природного середовища» тощо). Особливості правового режиму цих земель зумовлені перш за все оголошенням, в установленому порядку, природної території, яка розташована в межах даних земель, курортною (ст. 7 Закону України «Про курорти»). При цьому обов'язковою та необхідною умовою оголошення території курортною виступає її освоєність. Це означає, що крім наявності природних лікувальних ресурсів у межах певної території має бути створена необхідна інфраструктура для експлуатації відповідних лікувальних ресурсів та організації лікування людей.

Характерною рисою правового режиму земель оздоровчого призначення є обмежувальний режим використання. Так, на цих землях заборонена діяльність, яка суперечить їх цільовому призначенню або може негативно вплинути на їхні природні лікувальні властивості (ч. 1 ст. 48 ЗК України). Ст. ст. 49, 83, 84 ЗК України та Закон України «Про курорти» суттєво обмежують можливість приватизації цих земель.

Використання цих земель здійснюється в порядку, визначеному проектом організації використання території та генеральним планом забудови курорту з дотриманням вимог Закону України «Про курорти», а також приписів ЗК України.

Певними особливостями характеризується правовий режим земель оздоровчого призначення округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони земель оздоровчого призначення. Так, межі округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів державного значення затверджуються Верховною Радою України, а місцевого значення – відповідними місцевими радами.

Самостійне місце у складі земель України займають землі рекреаційного призначення, які згідно зі ст. 50 ЗК України використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів. Наведене законодавче визначення поняття даних земель в літературі вважають недосконалим, оскільки для відпочинку населення, туризму і проведення спортивних заходів можуть використовуватись землі будь-якої категорії[1].

У межах земель рекреаційного призначення ст. 52 ЗК України забороняє діяльність, яка перешкоджає або може перешкоджати використанню їх за призначенням. Мова йде, зокрема, про зміну природного ландшафту; скидання зворотних вод; несанкціоноване розміщення відходів; шумове забруднення; інші види діяльності, які можуть вплинути на природний стан цих земель.

Землі рекреаційного призначення можуть використовуватися як на безоплатній, так і на платній основі. В першому випадку йдеться про здійснення загального землекористування, у другому – спеціального.

Землі загального користування (пляжі, сквери, парки тощо) не можуть передаватись з комунальної у приватну власність (ч. 3 ст. 83 ЗК України).

Окрім загального правового режиму земель рекреаційного призначення прийнято розрізняти спеціальні правові режими даних земель. Досліджуючи на рівні конкретної дисертації правовий

[1] Земельне право України: підруч. / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. Вид. 2-ге, перероб. і доп. – Київ: Істина, 2009. – С. 369.

режим земель рекреаційного призначення, М.М. Скляр обґрунтувала висновок «про недоцільність розмов щодо спеціальних правових режимів земель рекреаційного призначення». На її думку, загальний правовий режим цих земель визначає особливі вимоги до власників та користувачів таких земель, порядок їх охорони, управління цими землями». Вона вважає, що для виділення так званих правових режимів даних земель підстав замало[1].

Наведений висновок видається спірним. Системний аналіз чинного екологічного законодавства свідчить, що воно оперує поняттям «рекреаційні зони», до яких ст. 63 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» відносить ділянки суші та водного простору, які призначені для організації відпочинку населення, туризму та для проведення спортивних заходів. Саме такі зони створюються не тільки в межах земель рекреаційного призначення, а й на інших землях (водного фонду, лісогосподарського призначення та ін.). Це зумовлює необхідність існування спеціальних правових режимів земель рекреаційного призначення. В юридичній літературі обґрунтовано розрізняють загальний та спеціальні режими земель рекреаційного призначення[2].

До складу спеціальних правових режимів земель рекреаційного призначення включається правовий режим приміських і міських зелених зон. Зелені зони, будучи резервом для розширення території міст, місцем розташування об'єктів інфраструктури, пов'язаних з благоустроєм і забезпеченням нормального функціонування міського господарства, окрім іншого виконують роль місця відпочинку населення. Зазвичай такі зони зайняті лісами, лісопарками та іншими зеленими насадженнями. Вони виконують захисні й санітарно-гігієнічні функції та підлягають обліку в Державному земельному та лісовому кадастрах.

Друга складова спеціальних правових режимів земель рекреаційного призначення – правовий режим земель, зайнятих рекреа-

[1] Скляр М.М. Правовий режим земель рекреаційного призначення: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, – 2012. – С. 5.

[2] Ріпенко А.І., Пащенко О.М. Земельне право України: навч. посіб. – Київ: ВД «Дакор», 2016. – С. 154–159.

ційно-оздоровчими об'єктами. Мова йде про об'єкти, які забезпечують колективні потреби у відпочинку населення (пансіонати, дитячі табори, бази відпочинку тощо). Серед спеціальних правових режимів земель рекреаційного призначення слід також виокремити правовий режим дачних земельних ділянок, які мають назву земель позаміського відпочинку, і правовий режим земель, на яких розташовані фізкультурно-оздоровчі та спортивні об'єкти, правовий режим земель, на яких знаходяться музеї.

Закон не виключає можливості перебування земель рекреаційного призначення в межах населених пунктів. У цьому випадку основні засади правового режиму даних земель визначаються переважно містобудівним законодавством (Закони України «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про благоустрій населених пунктів» та ін.).

З метою забезпечення важливої ролі земель рекреаційного призначення в межах населених пунктів Законом України від 17 листопада 2011 р. було встановлено п'ятирічний мораторій на зміну цільового призначення земельних ділянок зелених зон і зелених насаджень та об'єктів фізичної культури і спорту, а також заборонено ліквідацію та руйнування об'єктів стаціонарної рекреації, визначених ЗК України, розташованих на земельних ділянках, визначених ст. 1 Закону, крім випадків, пов'язаних з ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій.

Землі історико-культурного призначення, як і інші землі, що особливо охороняються, підлягають особливій охороні. Її сутність складає система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на: 1) забезпечення особливостей використання та збереження цих земель; 2) забезпечення правового впливу на поведінку учасників земельних відносин, об'єктом яких є землі історико-культурного призначення; 3) досягнення мети державної політики особливої охорони цих земель, яка визначається системою заходів, що мають природоохоронний, ресурсозберігаючий та відтворювальний характер[1].

[1] Донець О.В. Правовий режим земель історико-культурного призначення: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Харків, 2010. – С. 6.

Правовий режим земель історико-культурного призначення визначається земельним законодавством, а також законодавством про охорону культурної спадщини. Він характеризується своїми особливостями:

– ці землі можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності (ст. 54 ЗК України);

– особливо цінні землі історико-культурного призначення, які знаходяться у комунальній (ч. 4 ст. 83 ЗК України) та державній власності (ч. 4 ст. 84 ЗК України), якщо інше не передбачено законом;

– на ці землі поширюється правовий режим особливо цінних земель (ст. 150 ЗК України);

– землі історико-культурного призначення можуть одночасно належати до різних категорій земель (земель природно-заповідного фонду, житлової та громадської забудови та ін.);

– землі, на яких розташовані пам'ятки археології, перебувають у державній власності або вилучаються (викуповуються) у державну власність у встановленому законом порядку, за винятком земельних ділянок, на яких розташовуються пам'ятки археології – поля давніх битв (ч. 5 ст. 17 Закону України «Про охорону культурної спадщини);

– носії земельних прав (власники земельних ділянок та землекористувачі) зобов'язані забезпечувати вільний доступ до пам'яток культури з метою їх екскурсійного відвідування (ст. 12 Закону України «Про охорону культурної спадщини»);

– землевласники та землекористувачі зобов'язані забезпечити збереженість об'єкту культурної спадщини, розташованого на землях, якими вони користуються, та укладати з органами охорони культурної спадщини охоронні договори в порядку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 р. № 1768. Охоронним договором встановлюється режим використання та охорони конкретної земельної ділянки історико-культурного призначення;

– встановлені особливості відповідальності за порушення правового режиму земель історико-культурного призначення (ст. ст. 44, 45 Закону України «Про охорону культурної спадщини», ст. 92 КУпАП, ст. 298 КК України).

До характерних рис правового режиму групи земель, що особливо охороняються, відноситься закріплене в ЗК України положення про те, що порядок використання земель природно-заповідного фонду, оздоровчого призначення, рекреаційного призначення та історико-культурного призначення визначається законом (ст. ст. 45, 49, 52, 54).

Слід зазначити, що землям, які особливо охороняються, притаманний обмежувальний режим використання. Це фактично свідчить про те, що законодавець віддає пріоритет саме охороні даних земель, встановлюючи певні обмеження щодо їх використання.

Правовий режим земель лісогосподарського призначення визначається нормами глави 11 ЗК України, Лісовим кодексом України в редакції від 08 лютого 2006 р., Законом України «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону» від 10 лютого 2000 р.

Його особливості наступні: а) землі лісогосподарського призначення можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності (ч. 1 ст. 56 ЗК України); б) документом, що посвідчує право приватної власності на ліси до 01.01.2013 р. був державний акт на право власності на землю, а з 01.01.2013 р. – свідоцтво про право власності, видане на відповідну земельну ділянку лісогосподарського призначення (ч. 3 ст. 13 Лісового кодексу України). З 01.01.2016 р. свідоцтва про право власності більше не видаються; в) громадяни та юридичні особи можуть безоплатно або за плату набувати в приватну власність замкнені земельні ділянки лісогосподарського призначення загальною площею до 5 га у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств (ч. 2 ст. 56 ЗК України, ч. 1 ст. 12 Лісового кодексу України, ч. 8 ст. 7 Закону України «Про фермерське господарство). Закон передбачає можливість збільшення цієї площі у разі успадкування відповідних земель; г) громадяни та юридичні особи можуть мати у власності ліси без обмеження їх площі у випадку створення ними лісів (в результаті залісення набутих у приватну власність земельних ділянок деградованих і малопродуктивних угідь) (ч. 2 ст. 12 Лісового кодексу України); д) іноземні юридичні та фізичні особи,

а також особи без громадянства не можуть мати в приватній власності землі лісогосподарського призначення. Якщо вони отримали ліси у спадщину, то такі ліси підлягають відчуженню протягом 1 року (ч. 2 ст. 13 Лісового кодексу України); е) власники та користувачі земельних ділянок лісогосподарського призначення зобов'язані здійснювати комплекс заходів з охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів (ст. ст. 19-21 Лісового кодексу України); є) правовий режим земель лісогосподарського призначення безпосередньо пов'язаний із поділом земель на категорії залежно від виконуваних ними функцій. З урахуванням цього критерію законодавство виділяє наступні категорії лісів: захисні, рекреаційно-оздоровчі, ліси природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення, експлуатаційні ліси; ж) зміна цільового призначення земельних лісових ділянок з метою їх використання для житлової, громадської і промислової забудови провадиться переважно за рахунок площ, зайнятих чагарниками та іншими малоцінними насадженнями (ч. 2 ст. 57 Лісового кодексу України); з) у разі зміни цільового призначення земельних лісових ділянок з метою їх використання в цілях, не пов'язаних з веденням лісового господарства, органи, що приймають такі рішення, одночасно вирішують питання про збереження або вирубування дерев і чагарників та про порядок використання одержаної при цьому деревини (ч. 1 ст. 58 Лісового кодексу України); и) право приватної власності на ліси припиняється в разі припинення права власності на земельну лісову ділянку (ст. 15 Лісового кодексу України).

Правовий режим земель водного фонду визначається главою 12 ЗК України, Водним кодексом України від 06 липня 1995 р.

Специфіка правового режиму даної категорії земель зумовлена головним чином земельно-водним характером правової регламентації відповідних відносин та основним цільовим призначенням земель, яке полягає у використанні, обслуговуванні та охороні водних об'єктів і водогосподарських споруд (пристроїв). Природоохоронна функція даних земель виявляється в забезпеченні охорони водних об'єктів від забруднення, засмічення та збереження їх водності.

Поняття земель водного фонду фактично розкривається через їх склад. У зв'язку з цим в земельно-правовій літературі запропоновано вважати водопокриті землі (покриті водою більшу частину року), болота, острови, а також землі, призначені для використання, обслуговування та охорони водних об'єктів і водогосподарських споруд (пристроїв), які надаються фізичним і юридичним особам на праві власності, оренди, постійного користування для використання їх за цільовим призначенням[1].

Особливості правового режиму цих земель полягають у наступному:

– землі водного фонду можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності (ч. 1 ст. 59 ЗК України);

– документом, що посвідчує право приватної власності на водні об'єкти, є державний акт на право власності на землю (до 01.01.2013 р.) або свідоцтво про право власності (з 01.01.2013 р.), видане на відповідну земельну ділянку (ч. 3 ст. 13 Водного кодексу України). З 01.01.2016 р. свідоцтва про право власності не видаються;

– громадяни та юридичні особи можуть безоплатно або за плату набувати у приватну власність замкнені природні водойми загальною площею до 3 га (ч. 2 ст. 59 ЗК України, ч. 8 ст. 7 Закону України «Про фермерське господарство»). Ця площа може бути збільшена в разі успадкування відповідних земель або придбання на підставі цивільно-правових договорів у інших приватних власників;

– громадяни та юридичні особи можуть мати у приватній власності землі водного фонду без обмеження їх площі, в разі створення ними рибогосподарських, протиерозійних та інших штучних водойм (ч. 2 ст. 59 ЗК України, ч. 8 ст. 7 Закону України «Про фермерське господарство»);

– з урахуванням обмежень, встановлених ст. ст. 59, 81, 82 ЗК України, чинне законодавство не містить прямої заборони для іноземних фізичних та юридичних осіб, а також осіб без громадянства на набуття у приватну власність земель водного фонду;

[1] Дроваль О.М. Правовий режим земель водного фонду: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Харків, 2016. – С. 7, 11.

– на землях водного фонду можуть проводитися роботи, пов'язані з будівництвом гідротехнічних, лінійних та гідрометричних споруд, поглибленням дна для судноплавства, видобуванням корисних копалин (крім піску, гальки і гравію в руслах малих і гірських річок), розчисткою русел річок, каналів і дна водойм, прокладанням кабелів, трубопроводів, інших комунікацій, а також бурові та геологорозвідувальні роботи (ч. 1 ст. 86 Водного кодексу України);

– право приватної власності на водний об'єкт припиняється в разі припинення права власності на відповідну земельну ділянку водного фонду.

З метою забезпечення охорони та раціонального використання водного об'єкта вздовж або навколо нього можуть бути виділені захисні земельні ділянки з особливим режимом землекористування: прибережні захисні смуги; смуги відведення; берегові смуги водних шляхів; зони санітарної охорони.

При визначенні земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення в якості самостійної категорії за основу законодавець прийняв факт надання земель для певних потреб. Окрім того при віднесенні земель до даної категорії враховується також специфічний статус суб'єкта, якому надана відповідна земельна ділянка. Так, згідно зі ст. 77 ЗК України землями оборони як різновидом категорії земель, яка розглядається, закон визнає землі, надані для розміщення і постійної діяльності військових частин, установ, військово-навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законодавства України.

Дана категорія земель об'єднує низку видів земель в залежності від мети їх надання. У процесі використання цих земель задовольняються різноманітні цілі, перелік яких відкритий, тобто не є вичерпним. Характерною рисою правового режиму таких земель є те, що усі види земель, які входять до її складу, використовуються для спеціальних цілей несільськогосподарського характеру.

Правовий режим даної категорії земель визначається ст. ст. 66, 67 ЗК України та іншими нормативно-правовими актами (Повітряним кодексом України, Кодексом торговельного мореплавства, законами

України «Про транспорт», «Про залізничний транспорт», «Про трубопровідний транспорт», «Про автомобільний транспорт», «Про використання земель оборони», «Про електроенергетику», «Про телекомунікації», «Про індустріальні парки» та ін.).

Серед загальних рис правового режиму цих земель зазвичай виокремлюють наступні: а) ці землі мають спеціальне несільськогосподарське призначення; б) нормування розмірів відповідних земельних ділянок; в) щодо них здійснюється внутрішнє та зовнішнє зонування. Йдеться про встановлення навколо певних об'єктів санітарно-захисних, охоронних та інших зон; г) в ряді випадків, території, які призначаються для інших несільськогосподарських потреб можуть не відводитись як окремі земельні ділянки. Так, для підземних трубопроводів окремі земельні ділянки не відводяться, але режим самої території зазнає істотних змін: встановлюються охоронні або санітарно-захисні зони чи реалізується можливість встановлення земельного сервітуту[1].

Правовому режиму земель спеціального несільськогосподарського призначення притаманні певні особливості: а) вони виступають просторово-операційним базисом для розміщення об'єктів і споруд різного господарського призначення; б) зазвичай вони є непридатними для ведення сільського або лісового господарства або є угіддями гіршої якості; в) здебільшого спеціальною несільськогосподарською діяльністю на цих землях займаються юридичні особи (підприємства, установи і організації); г) вони використовуються з метою, зумовленою діяльністю розташованих на них об'єктів; д) переважно шкідливий характер виробничої діяльності розташованих на них підприємств, що у багатьох випадках вимагає створення спеціальних захисних зон; е) розвиток науково-технічного прогресу зумовлює виникнення нових форм цільового використання даних земель (атомні електростанції, телецентри, аеропорти та ін.).

Правовий режим окремих різновидів земель даної категорії має певні особливості. Так, землі оборони можуть перебувати лише в

[1] Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. 5-те видання, змінене і доповнене. – Київ: Алерта, 2013. – С. 195–196.

державній власності та надаються в постійне користування відповідним суб'єктам. Законодавець опосередковано відносить до земель оборони земельні ділянки, які перебувають у користування не тільки Міністерства оборони України, а й інших силових структур, коло яких фактично не визначено (ч. 1 ст. 77 ЗК України). Отже правовий режим земель оборони характеризується особливим суб'єктним складом постійних землекористувачів. Нарешті склад земель оборони є досить неоднорідним. При цьому правовий режим окремих різновидів земель оборони залишається недостатньо визначеним.

1.6. ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ПРОДУКТИВНОСТІ ЗЕМЕЛЬ ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

ШАРАПОВА С.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків)

Продуктивність земель лісогосподарського призначення, їх якісний стан залежить від ефективного та раціонального використання землекористувачами цих земель та лісів. На сьогодні, на жаль, спостерігається низький рівень ефективності використання земель лісогосподарського призначення. Крім того, проведення робіт із захисту лісів від шкідників і хвороб біологічними та хімічними препаратами суттєво позначається на стані ґрунтів та їх продуктивності.

Найбільший негативний вплив на ґрунти виявляється в процесі їх використання. При цьому слід враховувати взаємозв'язок ґрунту з іншими природними об'єктами. З одного боку, використання земель в ряді випадків робить негативний вплив на стан не тільки ґрунтів, а й вод, лісів, надр, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світ. З іншого боку, на стан ґрунтів також впливає господарська діяльність, не пов'язана з їх використанням: фізичні, хімічні, біологічні шкідливі

впливи[1]. Значної шкоди земельним угіддям в лісах завдають лісозаготівельні підприємства, якщо вони порушують вимоги про охорону земель. Так, при рубці деревини, її вивезення та складування руйнується верхній родючий шар ґрунту, а при заготівлі деревини на схилах пошкодження ґрунту призводить до його інтенсивної ерозії і псування[2].

Як правило, така діяльність призводить до зниження продуктивності земель лісогосподарського призначення, що безпосередньо відбивається на родючості ґрунтів, і в кінцевому результаті – до деградації земель.

У зв'язку з цим пріоритетними стають завдання щодо збереження та підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, вирішення яких пов'язане з раціональним землекористуванням, охороною земель, створенням організаційно-правових механізмів управління лісогосподарськими землями.

До земель лісогосподарського призначення належать землі, вкриті лісовою рослинністю, а також не вкриті лісовою рослинністю, нелісові землі, які надані та використовуються для потреб лісового господарства (ст. 55 ЗК України). Згідно ст. 5 Лісового кодексу України до земель лісогосподарського призначення належать лісові землі, на яких розташовані лісові ділянки, та нелісові землі, зайняті сільськогосподарськими угіддями, водами й болотами, спорудами, комунікаціями, малопродуктивними землями тощо, які надані в установленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства. Отже законодавством визначена мета використання земель лісогосподарського призначення, а саме – для потреб лісового господарства. Організація лісового господарства має своїм завданням забезпечувати ведення лісового господарства на засадах сталого розвитку з урахуванням природних та економічних умов, цільового призначення, лісорослинних умов, породного складу лісів, а також функцій, які вони виконують.

Лісове господарство є другою, після сільського господарства формою землекористування в Європі. Це специфічна міжгалузева

[1] Сидорова С.В. Правове забезпечення підвищення родючості грунтів: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06 / Сидорова С.В. – Х., 2012. – С. 72.

[2] Там само. – С.31.

структура, основними функціями якої є вирощування лісових насаджень багатофункціонального призначення – формування зелених зон, лісопарків, водоохоронних, ґрунтозахисних і рекреаційних лісів, збереження і відтворення біорізноманіття, заготівлі деревини, ресурсів побічного лісокористування, кормової бази мисливства[1].

Ведення лісового господарства полягає у здійсненні комплексу заходів з охорони, захисту, раціонального використання та розширеного відтворення лісів. Основні вимоги щодо ведення лісового господарства визначенні Лісовим кодексом в якості закріплення обов'язків підприємств, установ, організацій і громадян, які здійснюють цей вид діяльності. Так, відповідні суб'єкти зобов'язані: забезпечувати посилення водоохоронних, захисних, кліматорегулюючих, санітарно-гігієнічних, оздоровчих та інших корисних властивостей лісів з метою поліпшення навколишнього природного середовища та охорони здоров'я людей; забезпечувати безперервне, невиснажливе і раціональне використання лісових ресурсів для задоволення потреб виробництва і населення в деревині та іншій лісовій продукції; здійснювати відтворення лісів; забезпечувати підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісів і збереження біотичного та іншого природного різноманіття в лісах; здійснювати охорону лісів від пожеж, захист від шкідників і хвороб, незаконних рубок та інших пошкоджень; раціонально використовувати лісові ділянки.

Як бачимо, більшість вимог стосується збереження корисних властивостей лісів, їх якісного та кількісного стану. Важливу роль у забезпеченні збереження належного стану лісів відіграє якісний стан земельної ділянки. З цього приводу в літературі підкреслюється, що в залежності від стану земель визначається і стан природних ресурсів, які на них знаходяться. Так, стан земель лісогосподарського призначення впливає на стан лісів, які зростають на цих землях[2].

---

[1] Коваль Я.В. Проблеми лісу в контексті трансформації економіки України / Я.В. Коваль// Економіка природокористування і охорони довкілля: щорічн. наук. праць /НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України / Відп. ред.. Б.М. Данилишин. – К., 2006. – С.14.

[2] Шарапова С.В. Особливості заходів правової охорони земель лісогосподарського призначення. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – Випуск 35. – Частина 1. – Том 2. – С.85-88.

Ліс виконує роль сировинних запасів деревних лісоматеріалів, важливого засобу виробництва лісового господарства, елемента біосфери і охорони природи. В економічному аспекті лісові ресурси включають як ліс на корені, так і лісові землі, разом узяті, які виступають у ролі основного засобу виробництва в лісовому господарстві. Особливістю лісового біогеоценозу є те, що будь-яка ділянка лісу одночасно виконує роль сировинного ресурсу, засобу виробництва та екосистеми[1].

Між лісом і ґрунтом є тісний взаємозв'язок. Родючістю ґрунту визначаються видовий склад, форма і продуктивність лісу. Ліс, в свою чергу, здатний змінювати властивості ґрунту, який для лісу є джерелом мінерального живлення[2].

Крім цього, підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, відповідно до Закону України «Про охорону земель», є одним із завдань та складовою охорони земель. Таким чином, збереження родючості та продуктивності земель лісогосподарського призначення має вагоме значення у забезпеченні охорони й захисту лісів. Якість земель лісогосподарського призначення, їх родючість та продуктивність визначають й ефективність ведення лісового господарства.

Важливим є питання щодо співвідношення понять «родючість» та «продуктивність» земель. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про охорону земель» родючість ґрунту – здатність ґрунту задовольняти потреби рослин в елементах живлення, воді, повітрі і теплі в достатніх кількостях для їх нормального розвитку, які в сукупності є основним показником якості ґрунту[3].

У ґрунтознавчій літературі стосовно цього питання висловлена думка, що родючість ґрунту необхідно розглядати як його здатність забезпечувати рослини всіма необхідними умовами росту і розвитку[4].

---

[1] Воспроизводство лесных ресурсов: эколого-экономические проблемы: Монография / Я.В. Коваль, Е.В. Мишенин, А.М. Царенко и др. – К.: СОПС Украины, 2002. – 314 с.

[2] Экология, лес и почва. Шкала отношения древесных пород к почве / Електронний ресурс. Режим доступу: http://eko-forest.ru/les-i-pochva/

[3] Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 № 962 –IV. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349

[4] Панас Р.М. Грунтознавство: навч. посібник / Р.М. Панас. – Львів, 2006. – С. 135.

Виділяють три категорії ґрунтової родючості: природну, ефективну і економічну. *Природна родючість ґрунту* є результатом розвитку ґрунтоутворюючих процесів, які призвели до утворення даного ґрунту як природного тіла, до якого не торкалась рука людини. Вона притаманна лише цілинним землям. Характеризується комплексом взаємозв'язаних механічних, фізичних, хімічних, фізико-хімічних і біологічних властивостей, які обумовлюють життєдіяльність рослинних організмів. Водночас, рослинність і мікроорганізми також діють на зміну і напрямок ґрунтових процесів, а, отже, і на родючість ґрунту.

Ефективна родючість ґрунту виникає з моменту використання людиною ґрунту (землі) з господарською метою, коли він стає засобом виробництва. Людина господарською діяльністю (обробітком та іншими технологічними процесами) впливає на розвиток і зміну родючості ґрунту; його родючість проявляється у величині врожаю культурних рослин. Цю категорію виділяють як ефективну родючість, її рівень залежить не тільки від природної родючості ґрунту, але й більше від процесу і характеру сільськогосподарського використання та культури землеробства. Застосування засобів обробітку, добрив, меліоративних заходів проявляється і на напрямку ґрунтоутворення: змінюється природна родючість, створюється її штучний ступінь.

Економічна родючість – це здатність землеробства, зумовлена соціально-економічними факторами, використовувати і підвищувати природну родючість ґрунту (деякі науковці економічну родючість як категорію не виділяють, а ототожнюють з поняттям «ефективна родючість»)[1].

Досліджуючи питання щодо визначення поняття родючості ґрунтів Хомінець С.В. підкреслює, що термін «родючість» застосовується безпосередньо щодо ґрунтів земельних ділянок сільськогосподарського призначення і використовується для позначення характеристик ґрунту, а «продуктивність» – для землі[2].

[1] Назаренко І.І., Польчина С.М. Нікорич В.А. Грунтознавство: підручник. – Чернівці, 2004. – С. 137-138.

[2] Хомінець С.В. Правове забезпечення підвищення родючості грунтів. Монографія. – Харків: Видавництво «Фінарт», 2015. – С. 16.

У спеціальних словникових джерелах термін «продуктивний» розглядається як спрямований на створення матеріальних благ; який дає, приносить бажаний результат. Термін «продуктивність» визначається як здатність давати продукцію.[1]

У загальному розумінні, продуктивність земель – це притаманна землям властивість підтримувати зростання будь-якої рослинності. Так, у галузі сільського господарства продуктивність земель залежить насамперед від їх родючості. Рівень продуктивності земель постійно змінюється, адже відбувається постійний вплив тих чи інших факторів на родючість ґрунтів, як в бік його погіршення (виснаження, змив орного шару тощо), так і в бік покращення (внесення добрив, впровадження інноваційних землеробських технологій, застосування нового обладнання, оптимізація територіального планування сільськогосподарських насаджень). На продуктивність земель сільськогосподарського призначення впливають як природні фактори (клімат, рельєф, рівень залягання підземних вод тощо), так і антропогенні фактори (виснаження земель, засолення, заболочення, забруднення тощо). Впливати на природні фактори безпосередньо людина не може, вона може лише опосередковано або зменшувати чи збільшувати їх вплив на продуктивність земель, або пристосовуватися до конкретних природних умов, використовуючи їх найбільш ефективно для певних сільськогосподарських культур[2].

У земельному законодавстві термін «продуктивність» застосовується щодо земель лісогосподарського призначення, так, згідно ст. 162 ЗК України охорона земель – це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, забезпечення

[1] Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с. – С. 969.

[2] Добровольська Н.В. Основні напрями підвищення продуктивності сільськогосподарських земель в аспекті рослинництва Харківської області. Збірник наукових праць // «Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна: Геологія – Географія – Екологія». – Випуск № 1049. – Харків: Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, 2013.

особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Як бачимо, продуктивність земель лісогосподарського призначення розглядається як одна із головних цілей, на які спрямовані заходи щодо охорони земель, проте законодавець не розкриває сутність та зміст поняття «продуктивності земель».

У ґрунтознавчій літературі з цього питання зазначається, що продуктивність ґрунтів визначається кількістю вирощеної продукції (тобто має економічну спрямованість), в той час як родючість ґрунту – це його якісна властивість, котра характеризується природними чи набутими ґрунтовими показниками і має як екологічну, так і економічну спрямованість[1].

У працях зарубіжних вчених, у галузі ґрунтознавства, також підкреслюється, що родючість ґрунтів – це якісна характеристика, що позначає здатність ґрунтів брати участь в створенні біологічної продукції екосистемою. Продуктивність – кількісна характеристика, що визначає ступінь участі ґрунту в продукуванні біопродукції за допомогою забезпечення організмів умовами і факторами життя[2].

ДСТУ ISO 11074-1:2004 «Якість ґрунту. Словник термінів. Частина 1. Забруднення та охорона ґрунтів» (на сьогодні має статус недіючий, дата скасування дії 01 липня 2011 р.), визначав продуктивність ґрунту як здатність продукувати врожаї за наявних умов. Потенційна продуктивність ґрунту розглядалась як здатність ґрунту продукувати врожаї за оптимальних умов (наприклад, застосовування добрив, пестицидів, зрошення, культивація ґрунту). Родючість ґрунту, відповідно до зазначеного Державного стандарту, це наявний стан ґрунту щодо забезпечення росту рослин.

Отже, основними складовими поняття продуктивності земель лісогосподарського призначення виступають: їх родючість й економічне спрямування.

Необхідно підкреслити, що дуже часто такі поняття як ґрунт, родючість пов'язують тільки з використанням земель сільсько-

[1] Лісовий М.В. Продуктивність основних типів ґрунтів України / М.В. Лісовий, А.В. Комариста, Н.А. Солов'яненко // Вісн. Харк. Нац.. аграр. ун-ту ім.. Докучаєва. – 2008. – № 2. – С. 12-14

[2] Макаров И.Б. Плодородие и продуктивность почв: соотношение понятий. // Плодородие. – 2007. – № 3. – С. 33-35.

господарського призначення. Так, у своїх працях Н.С. Гавриш зауважує, що поняття «ґрунти» в юридичному аспекті пов'язане з природною властивістю родючості, а отже, зі значенням їх як основного і незамінного засобу виробництва продукції сільського господарства. На думку автора, поняття «ґрунти» юридичне, притаманне лише землям сільськогосподарського призначення, які становлять пріоритетну категорію земель України[1]. З цього приводу С.В. Хомінець відзначує, що природний процес утворення ґрунту відбувається не лише на землях сільськогосподарського призначення. Лісова флора і фауна, в свою чергу, теж сприяє його утворенню. Тому, говорячи про правову охорону і підвищення родючості ґрунтів, слід мати на увазі, у лісовому господарстві, особливо при відновленні лісових насаджень, родючість ґрунту відіграє не менш важливе значення, ніж при проведенні аналогічних заходів на землях сільськогосподарського призначення[2].

У спеціальній літературі ґрунт визначають як – верхній шар земної кори, який утворився і змінюється під впливом природних чинників та виробничої діяльності людини й володіє родючістю[3]. Грунт розглядається як верхній шар земної кори, який складається з мінеральних частинок, органічної речовини, води, повітря та організмів[4]. Відповідно до Закону України «Про охорону земель» ґрунт – природно-історичне органо-мінеральне тіло, що утворилося на поверхні земної кори і є осередком найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки найціннішій своїй властивості – родючості.

Отже, головна генетична властивість ґрунтів це його родючість, від якої залежить продуктивність земель. Грунт як частина земної поверхні є більшою мірою природно-біологічним утворенням,

[1] Гавриш Н.С. Теоретико-правові засади основних понять і термінів щодо раціонального використання та охорони ґрунтів. / Н.С.Гавриш // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. / гол. ред. С. В. Ківалов ; відп. за вип. Л. І. Кормич. – Одеса : Національний університет "Одеська юридична академія" : Південноукраїнський центр гендерних проблем, 2012. – Вип. 44. – С. 57-66.

[2] Хомінець С.В. Правове забезпечення підвищення родючості ґрунтів. Монографія. Харків: Видавництво «Фінарт», 2015. – С. 17.

[3] Панас. Р.М. Ґрунтознавство: навч. посібник / Р.М. Панас. – Львів., 2006. – С. 18.

[4] ДСТУ ISO 11074-1:2004 Якість ґрунту. Словник термінів. Частина 1. Забруднення та охорона ґрунтів (ISO 11074-1:1996, IDT).

який являє собою пухкий поверхневий шар земної кори, перетворений в процесі вивітрювання і населений живими організмами[1]. Відповідно до законодавства виділяються ґрунти земель сільськогосподарського використання, ґрунти земель лісогосподарського призначення, ґрунти в межах земель природоохоронного призначення та ін. Проте, стверджувати, що продуктивність земель залежить тільки від родючості земель не є вірним. Важливими факторами для підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення також виступають клімат, географічне місцезнаходження земельної ділянки, склад ґрунтів, їх якість, рослини та лісові культури, які підібрані для конкретних умов вирощування, вид земельних угідь тощо.

Відповідно до Класифікації видів земельних угідь[2], виділяються такі угіддя земель лісогосподарського призначення: ліси та інші лісовкриті землі (земельні лісові ділянки та інші лісовкриті землі незалежно від того, на яких землях за основним цільовим призначенням вони розміщені); земельні лісові ділянки, вкриті лісовою рослинністю (земельні лісові ділянки, які зайняті деревною та чагарниковою рослинністю, з повнотою насаджень в молодняках від 0,4 і більше, в інших вікових групах – від 0,3 і більше (тобто крони дерев займають рівномірно щонайменше 40 відсотків (30 відсотків) площі ділянки)); земельні лісові ділянки, не вкриті лісовою рослинністю (земельні лісові ділянки, постійно або тимчасово не вкриті лісовою рослинністю (внаслідок неоднорідності лісових природних комплексів, лісогосподарської діяльності або стихійного лиха тощо), зокрема, лісові ділянки, зайняті незамкнутими лісовими культурами, лісовими розсадниками і плантаціями, а також лісовими шляхами та просіками, лісовими протипожежними розривами, лісовими осушувальними канавами і дренажними системами, які підлягають залісненню (згарища; насадження, що загинули;) тощо.

[1] Маврищев В.В. Общая экология. Курс лекций /В.В. Маврищев – Мн.: Новое знание, 2005. – С.35.

[2] Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051. // Офіційний вісник Украни. – 2012. – № 89. – Ст. 3598.

Кожен вид лісогосподарських угідь має свою специфіку, порядок та умови використання, цільове призначення, конкретні лісогосподарські цілі тощо.

Продуктивність земель лісогосподарського призначення виконує важливу функцію у відтворенні лісів. Відповідно до ст. 79 Лісового кодексу України відтворення лісів здійснюється шляхом їх відновлення та лісорозведення, з метою:

1) досягнення оптимальної лісистості шляхом створення в максимально короткі строки нових насаджень найбільш економічно та екологічно доцільними способами і технологіями;

2) підвищення водоохоронних, ґрунтозахисних, санітарно-гігієнічних, інших корисних властивостей лісів і захисних лісових насаджень;

3) поліпшення якісного складу лісів, підвищення їх продуктивності та біологічної стійкості.

Відтворення лісів здійснюється за державними програмами і проектами, які передбачають застосування найбільш доцільних способів створення в найкоротші строки високопродуктивних лісів з господарсько цінних деревних і чагарникових порід. На ділянках, які мають відповідні ґрунтово-кліматичні умови, перевага надається природному відновленню лісів, що дає змогу з мінімальними затратами створювати високопродуктивні та біологічно стійкі деревостани протягом короткого періоду.

Отже, високу продуктивність і якісний склад лісу можна отримати тільки завдяки підвищенню продуктивності земель лісогосподарського призначення.

Так, при високій продуктивності деревостанів можна виділяти для вирубки менші площі лісів, ніж при низькій. Тому підвищення продуктивності лісів – одне з найважливіших завдань лісового господарства.

Відомо, що продуктивність земель та її підвищення досягається шляхом поліпшення якісних властивостей ґрунту. Якісні характеристики ґрунту впливають не тільки на кількість врожаю, а також на його якісні показники. Від якості земель лісогосподарського призначення залежить і якість лісової продукції, що є актуальним для ведення лісового господарства.

Так, в аспекті сільськогосподарського виробництва висока якість ґрунту означає забезпечення високої продуктивності виробництва без істотної його деградації і забруднення навколишнього природного середовища. Важливою складовою методології оцінювання якості земель є система показників, вибір яких обумовлено необхідністю відповідної характеристики основних функцій ґрунтів, ґрунтоутворювальних – або ґрунторуйнівних процесів, а також найважливіших для рослин режимів і параметрів. Тобто ті властивості (характеристики) ґрунту, що визначають його здатність задовольняти потреби рослин в елементах живлення, воді, повітрі і теплі для їх нормального розвитку, і є в сукупності основним показником якості ґрунту[1].

Якість ґрунту визначається, як сукупність усіх наявних позитивних та негативних характеристик і властивостей, що визначають його родючість[2]. Фактично тотожне визначення поняття якості ґрунту міститься у ДСТУ ISO 11074-1-2004, і відповідно до якого розглядається як сукупність усіх існуючих позитивних і негативних властивостей, пов'язаних із використанням ґрунтів і їхніми функціями[3]. Що стосується якості земельної ділянки, то згідно із ДСТУ 4362:2004[4], вона розглядається як узагальнена характеристика земельної ділянки у встановлених межах з визначеними категоріями якості ґрунтів. Як підкреслюється в літературі, у такому розумінні фактичним мірилом якості земельної ділянки, буде її продуктивність, адже основною функцією ґрунтів є їх здатність формувати врожай. Відповідно, зміна якості земель внаслідок їх використання позначається на зміні родючості ґрунтів та продуктивності земельних угідь. Крім того, поняття «якість земель» за своєю сутністю набагато ширше, ніж просто рівень актуальної

[1] Булигін С.Ю. Якість земель як основа контролю землекористування. // Агроекологічний журнал. – 2015. – № 1. – С. 37.

[2] Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства : Мінекобезпеки України; Наказ, Методика від 27.10.1997 № 171. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 18. – Ст. 664.

[3] Забруднення та охорона ґрунтів. Словник термінів (ISO 11074-1:1996, IDT): ДСТУ ISO 11074-1:2004. – [Чинний від 01.01.2006 р.]. – К.: Держспоживстандарт України, 2007. – Ч. 1. – 19 с.

[4] Показники родючості ґрунтів: ДСТУ 4362:2004.– К., 2006. – 18 с.

родючості, тому має розглядатися як здатність земельних ресурсів забезпечувати потреби людства, у т.ч. якісним життєвим середовищем. Тобто якість земель прямо залежить від виконання ґрунтами своїх екологічних функцій та тісно пов'язане із стійкістю ґрунту до зовнішнього впливу[1].

Від продуктивності та якості земель лісогосподарського призначення залежить отримання доброякісних лісових насаджень. Для цього необхідна оцінка якості земель, яка базується на інформації про природні властивості земель, клімат, рельєф тощо. Джерелом інформації про землі, необхідної для загальної характеристики земель, а також аналізу їх використання, є дані Державного земельного кадастру, який визначається як єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами. Використання насамперед даних Державного земельного кадастру є необхідним, оскільки він є базовим, містить інформацію про землі всіх категорій і повинен вестися за єдиною методикою з іншими кадастрами[2].

Відповідно до ст. 203 ЗК України облік якості земель це відображення у відомостях і документах даних, які характеризують земельні угіддя за природними і набутими властивостями, що впливають на їх продуктивність та економічну цінність, а також за ступенем техногенного забруднення ґрунтів.

Інформація про якісні характеристики угідь включає до себе такі відомості: вміст гумусу; результати агрохімічних обстежень; наявність негативних ознак (засоленість, заболоченість, еродованість, зсуви, обвали, карстоутворення, підтоплення, скелетність, забрудненість радіоактивними, хімічними чи біологічними речовинами, деградованість, малопродуктивність тощо), а також про документи, на підставі яких визначено якісні характеристики угідь (назва, дата

[1] Булигін С.Ю. Якість земель як основа контролю землекористування. // Агроекологічний журнал. – 2015. – № 1. – С. 37.

[2] Сакаль О.В. Облік земельних ресурсів як передумова ефективного земельного адміністрування. // Геодезія, картографія і аерофотознімання. – Вип. 77. – 2013. – С. 59.

та номер рішення про затвердження відповідної документації, найменування органу, що його прийняв (у разі, коли така документація затверджується), електронні копії таких документів.

Оцінка якості земель лісогосподарського призначення базується на інформації про природні якості земель, на основі якої вивчається можливість використання цих земель під різні види лісових культур, оцінюється рівень їх родючості та продуктивності. Зміна якісних характеристик земель лісогосподарського призначення веде до зміни їх продуктивності. В свою чергу підвищення продуктивності та поліпшення якісного складу лісових насаджень, неможливе без належної якості земель.

Відповідно до Інструкції з проектування, технічного приймання, обліку та оцінки якості лісокультурних об'єктів, затвердженої Наказом Держкомлісгоспу України від 18.08.2010 р. № 260[1], обліку та оцінки якості підлягають такі лісокультурні об'єкти: лісові культури (всіх видів), не переведених у вкриті лісовою рослинністю землі, створені на лісових ділянках, що були вкриті лісовою рослинністю (відновлення лісів) і на землях, що раніше не були зайняті лісом (лісорозведення); лісових плантацій; природного поновлення; об'єкти у лісових розсадниках.

Облік та оцінка якості проводяться під час: технічного приймання виконаних лісокультурних робіт у поточному році після їх закінчення; інвентаризації садивного матеріалу у розсадниках; інвентаризації одно-, дво- та трирічних лісових культур; атестації чотирирічних і старшого віку лісових культур; переведення лісових культур та природного поновлення у вкриті лісовою рослинністю землі.

Для проведення робіт з технічного приймання, інвентаризації, атестації, переведення лісових культур у вкриті лісовою рослинністю землі лісокористувачі створюють комісії у складі не менше трьох осіб. Власник лісів (лісокористувач) вибірково перевіряє лісокультурні ділянки на площі не менше 10% від загальної їх кількості і такої самої частки їх площ, які б відображали їх загальний стан, правильність складання актів, узагальнення результатів

[1] Про затвердження Інструкції з проектування, технічного приймання, обліку та оцінки якості лісокультурних об'єктів: Наказ Державного комітету лісового господарства від 18.08.2010 № 260 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 90. – Ст. 3203.

обліку та оцінки якості лісокультурних об'єктів. Комісія лісокористувача безпосередньо на об'єктах проводить облік та оцінку якості лісових культур, визначає стан природного поновлення, кількість і якість садивного матеріалу у розсадниках, переводить лісові культури і природне поновлення у вкриті лісовою рослинністю землі.

Лісові культури переводять у вкриті лісовою рослинністю землі, якщо у визначеному віці густота і середня висота життєздатних дерев головних порід відповідає встановленим нормативам оцінки якості лісових культур при переведенні у вкриті лісовою рослинністю землі (для конкретної категорії лісокультурної площі і типу лісорослинних умов). Лісові культури, які на час переведення у вкриті лісовою рослинністю землі за встановленими нормативами оцінки якості (середня густота і висота головних порід) не відповідають вимогам 3-го класу, вважаються не атестованими і переведенню не підлягають. На таких ділянках передбачається проведення лісогосподарських заходів з поліпшення їх стану (введення головних порід, проведення доглядів тощо).

Отже, продуктивність земель лісогосподарського призначення оцінюється в залежності від оцінки продуктивності насаджень, яка залежить від якості лісорослинних умов і визначається за величиною середньої висоти переважаючої породи в певному віці. В цьому випадку продуктивними будуть визнаватися такі землі лісогосподарського призначення, на яких виростають насадження найвищої якості природного і штучного походження.

Таким чином, якість земель лісогосподарського призначення це один із основних показників, які необхідно використовувати для визначення ефективності використання земель. Саме якісні характеристики земель лісогосподарського призначення впливають як на продуктивність земель, так і на продуктивність лісових культур. В зв'язку з цим пріоритетними для землекористувачів стають завдання щодо збереження й підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення і їх якісних властивостей.

Для отримання лісових культур високої якості необхідна достовірна оцінка якості земельних ресурсів. Оцінювання якості земель

має як теоретичне, так і практичне значення. По-перше, характеристики якості земель використовуються в системі моніторингу земель для прогнозу і своєчасного запобігання деградаційним процесам, для їх охорони і раціонального використання. По-друге, облік кількості та якості земель, є складовими Державного земельного кадастру, відомості з якого використовуються для регулювання земельних відносин, визначення розміру плати за землю і цінності земель у складі природних ресурсів[1].

На основі данних ДЗК ведеться Державний лісовий кадастр, метою якого є ефективна організація охорони і захисту лісів, раціонального використання лісового фонду України, відтворення лісів, здійснення систематичного контролю за якісними і кількісними змінами лісів. Складовими частинами державного лісового кадастру є: облік якісного і кількісного стану лісового фонду України; поділ лісів на категорії залежно від основних виконуваних ними функцій; грошова оцінка лісів (у необхідних випадках); інші показники.

Державний лісовий кадастр включає системні відомості про розподіл лісового фонду між власниками лісів і постійними лісокористувачами, поділ усіх лісів за категоріями залежно від виконуваних ними основних функцій, грошову оцінку та інші дані, що характеризують кількісний і якісний стан лісів[2].

Документація державного лісового кадастру ведеться на основі даних ДЗК, матеріалів лісовпорядкування, інвентаризації, обстежень та обліку лісів окремо по власниках лісів і постійних лісокористувачах на підставі: матеріалів лісовпорядкування; рішень про передачу у власність, надання в постійне користування земельних лісових ділянок, їх вилучення (викуп), зміну поділу лісів на категорії залежно від основних виконуваних ними функцій; актів огляду місць заготівлі деревини, інших продуктів лісу та використання корисних властивостей лісів; актів технічного приймання лісових

[1] Булигін С.Ю. Якість земель як основа контролю землекористування. // Агроекологічний журнал. – 2015. – № 1. – С. 37.

[2] Про затвердження Порядку ведення державного лісового кадастру та обліку лісів : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 № 848. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 46. – Ст. 1885.

культур; актів переведення не вкритих лісовою рослинністю земель у вкриті лісовою рослинністю землі; актів обстеження в разі зміни категорій земель у результаті господарської діяльності, стихійних явищ та інших факторів.

Як бачимо, у Державному лісовому кадастрі не міститься інформація про стан та якість земель лісогосподарського призначення. Найбільш перспективним для проведення оцінки якості земель, їх продуктивності, як в земельному так і в лісовому кадастрах, необхідні дані щодо характеристики земель лісогосподарського призначення, їх якісних властивостей, типу ґрунтів, ступінь придатності земель для вирощування тих чи інших лісових культур, тощо. Крім цього, ця інформація повинна буди узгоджена між суб'єктами, на яких покладено ведення Державного лісового та Державного земельного кадастрів.

Необхідно зазначити, що від якості земель залежить її вартість, земельний податок, оренда плата тощо. Важливим для підтримки та підвищення продуктивності земель, сприяння їх якості, ефективного їх використання та охорони, є оцінювання земель, яке здійснюється за допомогою визначення економічної й грошової оцінки.

Оцінювання земельного фонду країни – це оцінювання землі як природного ресурсу і засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві та просторового базису в суспільному виробництві за показниками, що характеризують продуктивність земель, ефективність їх використання та дохідність з одиниці площі. Оцінювання земель дає підстави для прийняття обґрунтованих рішень щодо: виявлення і широкого використання всіх резервів і потенційних можливостей земельних ресурсів, планування раціонального використання та охорони земель, підвищення відповідальності землевласників та землекористувачів, спеціально уповноваженого органу з управління земельними ресурсами за дотриманням вимог до теоретичного використання земель, недопущення їх деградації; забезпечення ефективності використання землі і обґрунтованого поєднання галузей у сільськогосподарському виробництві; здійснення раціональної і всебічної хімізації сільського господарства для пов-

ного забезпечення потреб у мінеральних і органічних добривах; створення цивілізованого обігу земельних ділянок та здійснення інших трансакцій із земельними ділянками[1].

Відповідно до Закону України «Про оцінку земель» залежно від мети та методів проведення оцінка земель поділяється на такі види: бонітування ґрунтів; економічна оцінка земель; грошова оцінка земельних ділянок.

Дані бонітування ґрунтів є складовою частиною Державного земельного кадастру та є основою проведення економічної оцінки сільськогосподарських угідь і враховуються при визначенні екологічної придатності ґрунтів для вирощування сільськогосподарських культур, а також втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. Проводиться бонітування ґрунтів відповідно до державних стандартів, норм і правил, а також інших нормативно-правових актів на землях сільськогосподарського призначення та лісогосподарського призначення, юридичними особами, які є розробниками документації із землеустрою відповідно до Закону України «Про землеустрій».

Економічна оцінка земель – оцінка землі як природного ресурсу і засобу виробництва у сільському та лісовому господарствах і як просторового базису в суспільному виробництві за показниками, що характеризують продуктивність земель, ефективність їх використання та дохідність з одиниці площі. Бонітування ґрунтів є основою для проведення економічної оцінки землі, яка пропонує механізм розпізнавання різних за якістю ґрунтів через визначення їх придатності для тих чи інших потреб людини за допомогою економічних показників. Бонітування та економічна оцінка тісно пов'язані між собою спільністю мети, спираються на єдині земельно-кадастрові дані обліку кількості та якості земель, матеріали обстеження і джерела статистичної інформації про виробничі показники використання оцінюваних земель. Головне їх завдання – це визначення виробничої придатності земель, але у першому випадку до мети наближаються, досліджуючи властивості верх-

[1] Булигін С.Ю., В.М. Рожко. Якість земель як теоретична база адаптивних систем землеробства// Наукові доповіді НУБіП України / Електронний науковий фаховий журнал. – 2015. – № 52 URL: http://nd.nubip.edu.ua

нього прошарку земель, а у другому – через урахування технологічних умов виробництва на цих землях.

Основна відмінність економічної оцінки землі від бонітування ґрунтів полягає в тому, що бонітування вивчає ґрунт як природне тіло, без врахування економічних умов ведення сільськогосподарського виробництва. Воно встановлює відносну придатність ґрунтів за основними чинниками природної родючості для вирощування сільськогосподарських культур, забезпечує виділення груп ґрунтів, які підлягають економічній оцінці. Економічна ж оцінка відображає відмінності в якості земель з точки зору економічної родючості при досягнутому рівні інтенсивності землеробства. Вона проводиться з урахуванням природних та економічних умов виробництва, затрат праці на одержання сільськогосподарської продукції, місця розташування ділянок, пунктів реалізації продукції, промислових центрів, шляхів сполучення. У процесі економічної оцінки визначають економічний ефект від використання різних за якістю земель з урахування різного рівня продуктивності праці, а це закладає основу для виваженого аналізу існуючих результатів господарської діяльності і обґрунтованих прогнозів на майбутнє[1].

Грошова оцінка земельних ділянок залежно від призначення та порядку проведення може бути нормативною і експертною. Експертна грошова оцінка земельних ділянок – результат визначення вартості земельної ділянки та пов'язаних з нею прав оцінювачем (експертом з питань оцінки земельної ділянки) із застосуванням сукупності підходів, методів та оціночних процедур, що забезпечують збір та аналіз даних, проведення розрахунків і оформлення результатів у вигляді звіту. Нормативна грошова оцінка земельних ділянок проводиться у разі: визначення розміру земельного податку; визначення розміру орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності; визначення розміру державного мита при міні, спадкуванні (крім випадків спадкування спадкоємцями першої та другої черги за законом (як випадків спадкування ними за законом, так і випадків спадкування ними за запо-

[1] Ступень М.Г., Гулько Р.Й., Микула О.Я. та інші. Теоретичні основи державного земельного кадастру. URL: http://geoknigi.com/book_view.php?id=987

вітом) і за правом представлення, а також випадків спадкування власності, вартість якої оподатковується за нульовою ставкою) та даруванні земельних ділянок згідно із законом; визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва; розробки показників та механізмів економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель; відчуження земельних ділянок площею понад 50 гектарів, що належать до державної або комунальної власності, для розміщення відкритих спортивних і фізкультурно-оздоровчих споруд.

Розрізняють три види нормативної грошової оцінки земель, а саме: земель сільськогосподарського призначення; земель населених пунктів; земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів). Нормативна грошова оцінка земельних ділянок проводиться відповідно до державних стандартів, норм, правил, а також інших нормативно-правових актів на землях усіх категорій та форм власності. Так, оцінка земельних ділянок проводиться: розташованих у межах населених пунктів незалежно від їх цільового призначення – не рідше ніж один раз на 5-7 років; розташованих за межами населених пунктів земельних ділянок сільськогосподарського призначення – не рідше ніж один раз на 5-7 років, а несільськогосподарського призначення – не рідше ніж один раз на 7-10 років.

Поряд із тим існуюча методика проведення грошової оцінки земель має низку істотних недоліків, що спричиняють заниження реальної вартості земельної ділянки, оскільки вона не враховує специфіку кожної земельної ділянки – її розташування, якість ґрунтів тощо, та значною мірою залежить від ефективності господарювання[1].

Оцінка земель є важливим джерелом інформації щодо якісної та кількісної характеристики земель лісогосподарського призначення, аналізу їх використання, а також можливість спостереження за змінами якісних властивостей земель від яких залежить їх продуктивність, з метою забезпечення раціонального використання, відтворення та охорони земель лісогосподарського призначення.

[1] Булигін С.Ю. Якість земель як основа контролю землекористування. // Агроекологічний журнал. – 2015. – № 1. – С. 40.

Крім цього, для підвищення та збереження продуктивності земель лісогосподарського призначення, у процесі використання цих земель, землекористувачі повинні запобігати виникненню негативних наслідків, які шкідливо впливають на якість ґрунтів й забезпечити раціональне використання земель, з дотриманням правил та вимог закріплених чинним законодавством. Заходи з раціонального використання земель лісогосподарського призначення повинні забезпечувати їх збереження, підвищення продуктивності і родючості, а також попередження їх деградації, забруднення та інших негативних процесів.

1.7. НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПРОБЛЕМНИХ АСПЕКТІВ ДОГОВІРНИХ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

СТЕПСЬКА О.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Одеса)

Відносинам в сфері землекористування притаманні майнові ознаки, що призвело свого часу до розвитку договірного землекористування, яке дозволило залучати земельні ресурси у цивільний обіг шляхом укладення цивільно-правових договорів. Отже, закріплення в ЗК України цивільно-правових договорів як підстави для переходу права власності або користування землею стало підґрунтям для розвитку договірних відносин щодо землі. Рішення, що стосуються володіння, користування і розпорядження землею сьогодні можуть приймати багато зацікавлених організацій та осіб. Надання права вчиняти угоди із землею громадянам, їхнім об'єднанням, а також збереження цього права за державними владними структурами, створює, як показує практика, більш гнучкий земельний лад. Зрозуміло, що юридичні та фізичні особи, визначаючи доцільність свого рішення, будуть керуватися принципом власної вигоди, але оскільки цей принцип може реалізовуватися тільки

шляхом раціонального використання землі, це буде корисно також і суспільству.

До земельних угод застосовуються загальні положення цивільного законодавства про угоди. Але, погоджуючись у цілому з думкою про те, що земельні ділянки набули сьогодні статус об'єктів цивільних прав, не можна ігнорувати той факт, що земельна ділянка має ряд істотних відмінностей від інших об'єктів цивільних прав, і це не може не відображатися на правовому статусі даного об'єкту. У земельному законодавстві відображена специфіка регулювання земельних відносин, яка підкреслює, що земля є не тільки об'єктом цивільних прав, але й найважливішим природним ресурсом і засобом виробництва.

Традиційно в рамках цивільного права реалізується економічна функція земельних ресурсів. Разом з тим, при правовому регулюванні їх обігу не може не враховуватися екологічна та естетична цінність земель, тому для них земельним законодавством встановлений спеціальний правовий режим. Отже, загальні правила оборотоздатності земельних ресурсів сформульовані в ЦК України, але обмеження закріплені в земельному законодавстві в повній мірі поширюються на їх цивільно-правовий обіг.

На жаль, питання реалізації права власності на землю та права землекористування шляхом вчинення цивільно-правових угод в ЗК України повною мірою не врегульовано. До прийняття закону про ринок землі не можна вважати, що укладення цивільно-правових угод про відчуження земельних ділянок має належну правову базу. У зв'язку з цим дослідження проблем укладення правочинів із земельними ділянками є одним з актуальних завдань земельно-правової науки.

У колективній монографії «Договір як універсальна правова конструкція» за редакцією А.П. Гетьмана та В.І. Борисової вчені розглядають договір як угоду, як правовідношення, а також як підставу виникнення зобов'язання та документ про фіксацію угоди[1]. Угода (англ. agreement, bargain, deal) – один з найпоширеніших

[1] Договір як універсальна правова конструкція : монографія / А. П. Гетьман, В. І. Борисова, О. П. Євсєєв [та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. – Х. : Право, 2012. – С. 253.

юридичних фактів (англ. Juridical facts), що є підставою для виникнення конкретних правовідносин. Договори (угоди) відносяться до тих юридичних фактів, що є діями на противагу подіям, і які відбуваються з волі людей, та з якими пов'язане виникнення відносин щодо використання земельних ресурсів. Ці дії можуть бути спрямовані на: встановлення (купівля земельної ділянки), зміну (передача в оренду земельної ділянки), припинення (продаж або дарування земельної ділянки) цивільних прав та обов'язків.

Відповідно до чинного законодавства щодо землі можна укладати наступні види цивільно-правових договорів: договір купівлі-продажу, договір міни, договір дарування, договір ренти, договір довічного утримання, договір оренди, іпотечний договір, договір про встановлення сервітуту, договір емфітевзису, договір суперфіцію, заповіт (спадковий договір).

До земельно-правових угод не відносяться дії, пов'язані із примусовою зміною або припиненням прав на земельні ділянки. До цієї категорії не належать дії по вилученню землі для суспільних потреб, реквізиція, конфіскація та націоналізація. Не належать до земельних угод і дії державних або комунальних органів по передачі державних або комунальних земель у користування державним або комунальним підприємствам, установам або організаціям, тому що вони відбуваються в адміністративному порядку. Не охоплюються поняттям угоди також дії по виділенню земельної частки із загальної власності: тут відбувається перетворення цивільних прав і обов'язків, тобто має місце реалізація однієї із правомочностей власника земельної частки в загальній власності – право на її виділення.

Зміст угоди являє собою сукупність її складових умов, які визначаються за згодою сторін, крім випадків, коли зміст відповідної умови встановлено законом або іншими правовими актами. Оскільки земля є майном специфічним, природним об'єктом, взаємопов'язаним з іншими природними ресурсами, то земельні угоди регулюються нормами цивільного законодавства з урахуванням земельного законодавства, законодавства про надра, водного, лісового законодавства, загального законодавства про охорону навко-

лишнього природного середовища. Іншими словами, земельні угоди мають свої особливості стосовно форми, чинності та змісту.

Цивільне законодавство містить загальні вимоги, додержання яких є необхідним для чинності правочину: зміст правочину не може суперечити цивільному законодавству, а також інтересам держави і суспільства, його моральним засадам; особа, яка вчиняє правочин, повинна мати необхідний обсяг цивільної дієздатності; волевиявлення учасника правочину має бути вільним і відповідати його внутрішній волі; правочин має вчинятися у формі, встановленій законом; правочин має бути спрямований на реальне настання правових наслідків, що обумовлені ним та ін.

Земельне законодавство встановлює спеціальні правила укладення угод із земельними ділянками. Так, земельно-правові угоди обмежуються колом суб'єктів, до якого можуть входити лише особи, передбачені законом. Наприклад, суб'єктами (набувачем) в угодах купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення в Україні не можуть бути іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи. Якщо відчужувачем земель сільськогосподарського призначення є іноземець або особа без громадянства, які отримали їх у спадщину, важливо враховувати встановлений земельним законодавством термін, на протязі якого вони взагалі мають право відчужувати земельну ділянку. Оскільки у разі не відчуження на протязі 1 року з моменту прийняття спадщини, право власності на земельну ділянку у таких осіб припиняється.

Земельно-правові угоди обмежуються також категоріями земель, які можуть бути об'єктами цих угод. Наприклад, згідно з п. 2 ст. 77 ЗК України землі оборони можуть перебувати лише в державній власності, тому не можуть бути об'єктом цивільно-правових угод, де набувачами виступають суб'єкти комунальної або приватної власності.

Земельно-правові угоди вчиняються за особливою, встановленою законом формою, порушення якої спричиняє, з одного боку, можливість визнання угоди недійсної, а з іншого – можливість притягнути до відповідальності осіб, винних у порушенні цієї форми і процедури.

Земельно-правові угоди регламентовані законодавством таким чином, щоб за їх допомогою забезпечити раціональне використання земель, залучених у сферу цих угод. Це досягається тим, що додатково до договірних зобов'язань на особу, що отримала земельну ділянку за земельно-правовою угодою, покладається обов'язок використовувати її з дотриманням всіх установлених правил: ефективно, раціонально, за основним цільовим призначенням тощо. Відповідно до норм земельного законодавства при вчиненні угоди продавець чи покупець не має права змінювати попереднє цільове призначення земельної ділянки. Зміна цільового призначення земельних ділянок допускається лише у встановленому законодавством порядку шляхом переведення земель із однієї категорії в іншу. Земельні угоди не повинні приводити до погіршення стану земель і навколишнього природного середовища, до обмеження прав і законних інтересів інших осіб. При вчиненні земельних угод не допускається зміна встановленого режиму землекористування (санітарний режим, дозволене використання земельної ділянки тощо).

У ст. 132 ЗК України закріплено вимоги до змісту всіх угод про перехід права власності на земельну ділянку. Закріплені у вказаній статті умови можна визначити, як істотні, тобто такі, що необхідні та достатні для того, щоб конкретний договір вважався укладеним, а отже, здатним спричинити виникнення у сторін прав та обов'язків. Недотримання сторонами імперативних норм при укладанні договору тягне настання негативних наслідків у вигляді визнання недійсними окремих його умов або всього договору в цілому[1].

Так, угоди повинні містити: назву сторін (прізвище, ім'я та по батькові громадянина, назва юридичної особи); вид угоди; предмет угоди (земельна ділянка з визначенням місця розташування, площі, цільового призначення, складу угідь, правового режиму тощо); документ, що підтверджує право власності на земельну ділянку; відомості про відсутність заборон на відчуження земельної ділянки;

[1] Степська О. В. Придбання земельних ділянок на підставі цивільно-правових угод / Набуття і реалізація прав на землю в Україні : навчальний посібник / [А. Й. Годованюк, І. І. Каракаш, Є. О. Платонова та ін.] ; за ред. проф. І. І. Каракаша. – Одеса : Юридична література, 2016. – С. 166.

відомості про відсутність або наявність обмежень щодо використання земельної ділянки за цільовим призначенням (застава, оренда, сервітути тощо); договірну ціну; права та обов'язки сторін; кадастровий номер земельної ділянки; момент переходу права власності на земельну ділянку.

Вимоги до змісту всіх угод про перехід права власності на земельну ділянку закріплені і в нормах інших галузей права. Як слушно зазначає Т.Є. Харитонова, складність земельної ділянки, як об'єкта договору відчуження, тягне за собою застосування чималої кількості норм законодавства, які не можуть не враховуватися при укладенні таких угод, та які врегульовують не тільки процедуру їх відчуження, а й в першу чергу враховують особливості земельної ділянки, як специфічного об'єкту, який поєднує ознаки природного, майнового, екологічного, господарського та іншого характеру[1].

Досягнення згоди сторін по всіх істотних умовах є необхідною умовою для укладення договору, але не достатньою. Погоджене волевиявлення сторін повинно знайти зовнішнє вираження. Спосіб вираження волі сторін у теорії права та законодавстві України традиційно визначається, як форма договору. Сторони мають право обирати форму правочину, якщо інше не встановлено законом. За загальним правилом (ст. 205 ЦК України) правочин може вчинятися в усній або в письмовій (електронній) формі. Однак, відповідно до норм чинного земельного законодавства, угоди із земельними ділянками, укладаються виключно у письмовій формі. Необхідність укладення угод із земельними ділянками у письмовій формі об'єктивна, тому що такі угоди найчастіше вимагають чіткої регламентації специфічних умов. Правовий режим об'єктів нерухомого майна, особливо земельних ділянок, заснований на необхідності забезпечення особливої стабільності прав на це майно та установленні спеціального порядку розпорядження ним.

За загальним правилом, правочин, який вчинений у письмовій формі, підлягає нотаріальному посвідченню лише у випадках,

[1] Харитонова Т.Є. Вимоги законодавства щодо посвідчення договорів відчуження земельних ділянок // Актуальні питання рефо рмування правової системи: зб. матеріалів XIV Міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 16-17 червня 2017 р.) / уклад. Л.М. Джурак. – Луцьк: Вежа-Друк, 2017. – С. 192-194.

встановлених законом або домовленістю сторін. Згідно ст. 220 ЦК України у разі недодержання сторонами вимоги закону про нотаріальне посвідчення договору такий договір є нікчемним. Діюче земельне законодавство не передбачає обов'язкового нотаріального посвідчення для договору оренди земельної ділянки (відповідно до ст. 14 Закону України «Про оренду землі» договір оренди землі укладається у письмовій формі і за бажанням однієї із сторін може бути посвідчений нотаріально) та договорів земельного сервітуту, емфітевзису і суперфіцію. У земельно-правовій літературі цілком слушно наголошується про те, що відсутність вимог обов'язкового нотаріального посвідчення договору є, скоріше, недоліком, ніж перевагою, хоча й спрощує оформлення договірних стосунків сторін[1].

Відповідно до ст. 210 ЦК України правочин підлягає державній реєстрації лише у випадках, встановлених законом. Слід зазначити, що земельне законодавство передбачає обов'язкову державну реєстрацію всіх, без виключень, правочинів щодо земельних ділянок. На наш погляд, нотаріальне посвідчення договорів щодо земельної нерухомості та їх державна реєстрація має велике значення як стабілізатори відносин обігу землі, що забезпечує перевірку законності більшості угод. У ході нотаріального посвідчення та проведення державної реєстрації здійснюється перевірка дійсності поданих заявником документів, а також правова експертиза і перевірка законності угод із земельними ділянками.

Одним з найпоширеніших договорів набуття права власності на землю є договір купівлі-продажу земельної ділянки. Аналіз правового регулювання купівлі-продажу земельних ділянок, що склався в сучасному українському праві дозволяє стверджувати, що купівля-продаж земельних ділянок здійснюється відповідно до норм цивільного законодавства і його вимог відносно законності змісту такої угоди, здатності сторін до участі в угоді, відповідності волі та волевиявлення, дотримання форми угоди тощо. Це оплатний, двосторонній і консесуальний договір. Він спрямований на безповоротне відчуження продавцем земельної ділянки і перехід її у

[1] Харитонова Т.Є. Здійснення прав на чужі земельні ділянки в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / Т.Є. Харитонова. – Одеса: Юридична література, 2016. – С. 287.

власність покупця, і, отже, є юридичною підставою виникнення такого зобов'язального правовідношення, яке обумовлює появу у покупця абсолютного речового права.

Одночасно особливості землі як об'єкту угоди мають відображатись на умовах угоди, правах та обов'язках сторін, встановлених обтяженнях і обмеженнях, передбачених земельним законодавством. Договір купівлі-продажу земельної ділянки має свої особливості, які насамперед полягають в об'єкті, яким є земля, сторонах, підставах, порядку, умовах і формі укладання, правах і обов'язках сторін.

Умова про предмет договору є істотною умовою характерною для всіх видів купівлі-продажу. При відсутності в договорі купівлі-продажу узгодженої сторонами умови про предмет, договір вважається неукладеним. Предметом договору купівлі-продажу є земельна ділянка та права на неї (оренди, суперфіцію, емфітевзису). Своєрідним предметом договору купівлі-продажу є земельна частка (пай), яка виникла у процесі реформування колективних сільськогосподарських підприємств у підприємства приватного типу. Предметом таких договорів є не сама земельна ділянка, а право на неї.

Не всі земельні ділянки можуть бути предметом договору купівлі-продажу. Не можуть бути предметом договору купівлі-продажу землі державної і комунальної власності, які за земельним законодавством не можуть перебувати у приватній власності. Предметом договору купівлі-продажу земельної ділянки не можуть бути також землі, виключені із цивільного обігу чи обмежені в обігу. Так, аналіз п. 15 Перехідних положень ЗК України дає підстави визначити, що під час дії мораторію, заборонена купівля-продаж будь-яких земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності. Однак, що стосується земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб, то заборона купівлі-продажу або іншим способом відчуження встановлена тільки для певних видів використання земель сільськогосподарського призначення (для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв)).

Отже, сьогодні можливий лише обмін «мораторних» земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб, на інші земельні ділянки, відповідно до закону, передача у спадщину земельних часток (паїв) та вилучення (викуп) земельних ділянок для суспільних потреб, а також зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок з метою їх надання інвесторам – учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами.

Проблема доцільності та правомірності продовження мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення без перебільшення є сьогодні найпроблемнішим та найактуальнішим питанням у регулюванні земельних відносин. *Мораторій* планувався як тимчасовий захід, який захистить український ринок від негативних наслідків продажу земель сільськогосподарського призначення. Однак, ця «тимчасовість» в українських реаліях триває вже багато років і *всі ці роки питання мораторію є* приводом багатьох політичних інтриг, що в останню чергу дбають про сам предмет дискусії та про основоположні права і свободи громадян.

Противники знаття мораторію апелюють наступними аргументами: відсутність належного правового регулювання та забезпечення ринку землі, який має бути ефективним, прозорим, конкурентним, і мати механізми по запобіганню тіньового обігу; зосередження великої кількості земель в одних руках; в сучасних умовах девальвація гривні ставить в неконкурентне положення українського фермера проти великого бізнесу та іноземців; аналіз вимог Меморандуму, який Україна підписала з Міжнародним валютним фондом, свідчить про те, що Україна повинна буде зробити певні кроки для розробки і прийняття закону, який би відповідав сучасним вимогам, та надав можливість встановлення у законодавстві іноземцям купувати землі сільськогосподарського призначення; ринок земель призведе до різкого розшарування суспільства, тому що земля зосередиться в руках незначної групи людей; спекуляція на ринку земель сільськогосподарського призначення; неконтрольована зміна цільового призначення земель та поступова урбанізація.

Але, з правової точки зори, слід зазначити, що право кожного громадянина розпоряджатися землею гарантується положеннями ст. 14, 22, 41 Конституції України, Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та протоколами до неї, положеннями ЗК України та іншими нормативно-правовими актами. На думку багатьох юристів чинний мораторій явно порушує конституційні права громадян України. Основний Закон забороняє звужувати наявні права та свободи громадян. Як зазначає професор В.В. Носік, встановлена у ЗК України заборона на купівлю-продаж або іншим способом відчуження земель сільськогосподарського призначення не узгоджується з конституційними принципами та імперативами щодо забезпечення державою кожному свободи, рівності і справедливості у здійсненні громадянами України суб'єктивного права власності у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення[1].

Безумовно, заборона на продаж земель не сприяє розвитку сільськогосподарського бізнесу та розвитку повноцінного ринку земель. На наш погляд, відсутність ринку землі істотно стримує розвиток як аграрного бізнесу, так і взагалі припливу інвестицій; продовження мораторію приносить країні колосальні збитки, бюджет щорічно недотримує мільярди гривень, і загалом втрачає мільярди доларів іноземних інвестицій. Зняття мораторію забезпечить розвиток іпотеки землі; особа, переїхавши в іншу частину країни зможе продати свою та придбати іншу земельну ділянку; селяни зможуть передавати земельні ділянки під заставу, а це збільшить шанси для розвитку власного бізнесу; продаж землі дасть змогу вирішити селянам свої поточні проблеми, що призведе до зростання добробуту сільського населення і, звичайно ж, відбудеться відновлення конституційного права громадян вільно розпоряджатися своїми земельними ділянками.

Отже, сьогодні потрібно прийняти якісний закон, який би доз-

[1] Носік В.В. До питання про конституційність заборони на продаж земель сільськогосподарського призначення // Збірник матеріалів Міжнародного Конгресу «Правові проблеми державно-приватного партнерства в умовах євроінтеграції, присвяченого 20-річчю національного університету «Одеська юридична академія», м. Одеса, 2-4 червня 2017 р. / відп. ред. Є.О. Харитонов, О.І. Харитонова, Т.Є. Харитонова; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Одеса: Юридична література, 2017. – С. 50-52.

воляв продаж землі сільськогосподарського призначення, але не допустив би безконтрольного її продажу. Нажаль, аналіз проекту Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» № 5535 та альтернативного законопроекту № 5535-1 надає підстави для сумнівів у їх досконалості. Так, сумнівним є положення ст. 16 Проекту, яким встановлено, що зміна цільового призначення земельної ділянки сільськогосподарського призначення може бути здійснена не раніше 3 років з моменту набуття власником права власності на таку земельну ділянку, крім випадків відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону. На наш погляд, до цього питання необхідно підійти з підвищенною обережністтю і, для збереження Україною статусу аграрної держави, встановити досить суворі правила для зміни цільового призначення сільськогосподарських земель.

На наш погляд, важко погодитися з положенням Проекту про надання можливості купувати землю сільськогосподарського призначення, хоч і з 1 січня 2030 року, іноземцям та особам без громадянства, з огляду на те, що земля належить народу України, і обробляти, купувати її має право виключно народ України.

Проблемним є також п. 4 Прикінцевих та Перехідних положень вказаного законопроекту, в якому зазначено, що вартість земельної ділянки не може бути нижчою за 20 річних орендних плат виходячи з середньої орендної плати по відповідному району. Станом на 2017 рік орендна плата в середньому за пай, наприклад, в Одеській області становить – 8 тис. грн., отже вартість земельної ділянки буде приблизно 160 тис. грн. Очевидним є те, що це досить низька ціна для землі сільськогосподарського призначення[1].

Сторонами договору купівлі-продажу земельної ділянки можуть бути будь-які особи, що володіють необхідним обсягом правоздат-

[1] Степська О.В. Щодо скасування мораторію на продаж землі сільськогосподарського призначення // Реалізація норм екологічного, земельного та аграрного права в умовах реформування правової системи України: Збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції з нагоди відзначення 25-річчя Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника (м. Івано-Франківськ, 8-10 вересня 2017 р.) / відп. ред.: Н.Р. Кобецька, Н.О. Багай, Г.В. Мороз. – Івано-Франківськ: Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2017. – С. 165-167.

ності і дієздатності та за вимогами ЗК України є учасниками земельних відносин. Правовий статус продавців та покупців земельних ділянок визначений загальними цивільно-правовими приписами, а його особливості – ЗК України. Так, земельним законодавством встановлені особливі вимоги до покупців земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Відповідно до ст. 130 ЗК України покупцями земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва можуть бути: громадяни України, які мають сільськогосподарську освіту або досвід роботи у сільському господарстві чи займаються веденням товарного виробництва, та юридичні особи України, установчими документами яких передбачено ведення сільськогосподарського виробництва.

Переважне право купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення мають громадяни України, які постійно проживають на території відповідної місцевої ради, де здійснюється продаж земельної ділянки, а також відповідні органи місцевого самоврядування. Проте, необхідно зазначити, що під час продажу земельних ділянок на земельних торгах не може бути використане переважне право купівлі. На практиці переважне право не застосовується, оскільки закон не встановлює відповідного механізму. Застосування ж за аналогією норм ЦК України (ст. 362) щодо права переважної купівлі частки у спільній частковій власності є неможливим з огляду на широке коло суб'єктів права переважної купівлі – навряд чи можливо письмово повідомити їх про майбутній продаж. Тож діє відома максима часів римського права: ubi jus uncertum, ibi jus nullum («якщо закон незрозумілий, закону немає»)[1].

Сторонами договору купівлі-продажу земельної ділянки можуть бути також іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи та іноземні держави, яким за законодавством України дозволяється набувати у власність певні земельні ділянки. Але, як вже зазначалося вище, землі сільськогосподарського призначення не можуть перебувати у власності іноземців, осіб без громадян-

[1] Мірошниченко А.М. Земельне право України: навчальний посібник. – К.: Алерта, ЦУЛ. – 2011. – 678 с.

ства, іноземних юридичних осіб та іноземних держав, тому вони не можуть бути набувачами у договорі купівлі-продажу вказаних земель.

Якщо іноземець, особа без громадянства або іноземна юридична особа у порядку успадкування отримають земельну ділянку сільськогосподарського призначення, то вони повинні протягом року провести відчуження земельної ділянки. Одним із способів такого відчуження може бути продаж на підставі договору купівлі-продажу. Разом з тим, слід зазначити, що на практиці нотаріуси відмовляють в нотаріальному посвідченні договору купівлі-продажу такої земельної ділянки. Так, Т.Є. Харитонова, досліджуючи проблемні питання нотаріальної практики, які стосуються іноземців та осіб без громадянства, звертає увагу на те, що законодавець при встановленні заборони відчуження на земельні ділянки (п. 15 Перехідних положень ЗК України) вживає загальний термін – «громадяни» – до яких відносяться громадяни України, іноземці та особи без громадянства. Тому, на думку вченої, для іноземців залишається єдиний вихід щодо успадкованих мораторних земель – це оформлення права оренди[1]. Найбільш оптимальним засобом усунення зазначених законодавчих суперечностей є внесення змін до ЗК України, що сприятиме належному правовому регулюванню та розвитку договірних земельних відносин в Україні.

Відносно продажу нерухомості, у тому числі земельної ділянки, істотною умовою договору є також ціна. За договором купівлі-продажу земельна ділянка може бути продана за будь-якою ціною, однак, не нижче експертної грошової оцінки, яку визначає експерт-оцінювач. Якщо в договорі немає погодженої в письмовій формі сторонами умови про ціну земельної ділянки, він вважається неукладеним. За загальним правилом, ціна в договорі купівлі-продажу визначається за згодою сторін та є договірною.

[1] Харитонова Т.Є. Особливості вчинення нотаріальних дій із земельними ділянками під час дії мораторію // Реалізація норм екологічного, земельного та аграрного права в умовах реформування правової системи України: Збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції з нагоди відзначення 25-річчя Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника (м. Івано-Франківськ, 8-10 вересня 2017 р.) / відп. ред.: Н.Р. Кобецька, Н.О. Багай, Г.В. Мороз. – Івано-Франківськ: Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2017. – С. 125-127.

Певні вимоги і процедура продажу земельних ділянок громадянам та юридичним особам встановлена законодавством для земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності. За загальним правилом продаж земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) громадянам, юридичним особам та іноземним державам здійснюється на конкурентних засадах у формі аукціону у випадках та порядку, встановлених ЗК України.

Особливості продажу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого військового майна, що підлягають реалізації, та земельних ділянок, які вивільняються у процесі реформування Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту, встановлюються законом.

Певними особливостями характеризується продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення державної або комунальної власності іноземним юридичним особам та іноземним державам. Так, ст. 129 ЗК України встановлює додаткові вимоги до покупців земельних ділянок та конкретно визначає їх цільове призначення для цих покупців, дещо інакше визначає продавців земельних ділянок, передбачає додаткові стадії у процесі продажу земельних ділянок.

Ще одним розповсюдженим видом договору в галузі землекористування є договір оренди земельної ділянки, який відповідає вимогам майнового найму. Договір оренди належить до числа класичних договірних інститутів, відомих цивілістиці з часів римського права. В сьогоднішніх умовах розвитку земельних відносин оренда відіграє важливу роль як одна з форм реалізації права власності та ефективного використання земель. Великий досвід орендних відносин мають країни з розвинутою ринковою економікою, де оренда земель найпоширеніша форма її використання. Значна кількість орендованої землі у Німеччині, Великобританії, Франції, Бельгії, Нідерландах. Тут фермери при розширенні господарства традиційно надають перевагу не купівлі землі, а її оренді. Це обходиться їм значно дешевше, а заощаджені кошти фермери вкладають у виробництво. До того ж, останнім часом у країнах ЄС посівні площі обмежуються, і орендою легше регулювати цей процес.

Оренда не оминула й Україну, де «відродження» орендних відносин стало одним з напрямків економічних реформ кінця минулого століття та одним із засобів реформування відносин власності в агропромисловому комплексі. Тому, в цей період розвитку юридичної науки питанням орендних відносин приділялася значна увага. Першою монографією, присвяченою оренді землі в Україні, стала робота професора О.О. Погрібного «Селянські господарства і оренда»[1]. В ній він розглядає орендні відносини в цілому, а також їхню роль для фермерських господарств, визначаючи їх сутність, зміст, види і форми.

Право орендного землекористування досліджував І.І. Каракаш, який підкреслював, що оренда землі є достатньо розвинутим правовим інститутом сучасного земельного права[2]. Обґрунтовано наполягав на особливостях орендного землекористування в аграрному виробництві В.І. Андрейцев[3]. Ґрунтовно питання оренди землі як «специфічної форми їхнього використання» розглядав М.В. Шульга[4], він також акцентував увагу на екологічному аспекті оренди земель.

Однак, аналіз сучасного земельного та цивільного законодавства України свідчить про те, що воно не повною мірою вирішує проблеми укладення договору оренди земельної ділянки. Сьогодні права власників земель сільськогосподарського призначення обмежені: вони не можуть купувати або продавати свої земельні ділянки. Поки в державі ведеться активна дискусія стосовно найскладнішого питання земельної реформи – введення ринку земель сільськогосподарського призначення, оренда є однією з найбільш поширених угод із земельними ділянками сільськогосподарського призначення та земельними частками (паями). Таким чином оренда сільськогосподарської землі, поки що є безальтернативним меха-

[1] Погрібний О.О. Селянські господарства і оренда (організаційно-правові питання). – К.: Урожай, 1992. – 192 с.

[2] Каракаш И.И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине. – Одесса: Феникс, 2003. – 256 с.

[3] Андрейцев В.И. Земельная реформа. Приватизация. Экология. Право: Сборник эксклюзивных очерков и нормативно-правовых актов. – Киев, 1997. – 238 с.

[4] Шульга М. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. – Х.: Консум, 1998. – С. 127-139.

нізмом забезпечення розвитку земельних відносин в сільському господарстві, який сприяє організаційно-економічному зміцненню всіх суб'єктів господарювання на землі. Ці обставини спонукають до подальшого, більш ретельного і глибокого дослідження орендних відносин.

Підставою для виникнення орендних відносин є договір оренди землі – основний документ, що визначає відносини орендодавця та орендаря. Українське цивільне законодавство передбачає загальні вимоги щодо укладення договорів оренди, а земельне законодавство відображає особливості даного договору стосовно оренди земельних ділянок. При укладанні договорів оренди земельних ділянок мають бути дотримані вимоги діючих нормативно-правових актів щодо відображення у таких договорах усіх істотних умов. Н.Р. Кобецька, досліджуючи проблеми договірного регулювання використання природних ресурсів, зазначає, що договір оренди природних ресурсів має суттєві особливості порівняно з цивільно-правовим договором оренди, зумовлені, в першу чергу, об'єктом оренди, а це, на її думку викликає необхідність встановлення спеціальних вимог та зобов'язань серед істотних умов договору[1].

Однак, відповідно до змін внесених у 2015 році у ст. 15 Закону України «Про оренду землі» істотними умовами договору оренди землі є лише три умови: об'єкт оренди, строк дії договору оренди та орендна плата.

Отже, першою істотною умовою є об'єкт оренди. Об'єктами оренди можуть бути земельні ділянки, що перебувають у власності громадян, юридичних осіб, комунальній та державній власності. При зазначенні об'єкту оренди в договорі обов'язково вказується кадастровий номер, місце розташування та розмір земельної ділянки. Договір оренди може передбачати надання в оренду декількох земельних ділянок, що перебувають у власності одного орендодавця (а щодо земель державної та комунальної власності – земельних ділянок, що перебувають у розпорядженні одного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування).

[1] Кобецька Н. Р. Довільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: питання теорії та практики : монографія / Н. Р. Кобецька. – Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2016. – С. 164.

Другою істотною умовою є строк дії договору оренди. За загальним правилом строк оренди земельної ділянки не може перевищувати 50 років. Але, щодо земельних ділянок сільськогосподарського призначення законодавцем встановлений і мінімальний строк укладення цього договору. Так, відповідно до ЗК України та ст. 19 Закону України «Про оренду землі» строк оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства, особистого селянського господарства не може бути меншим як 7 років. При передачі в оренду для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства, особистого селянського господарства земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які є земельними ділянками меліорованих земель і на яких проводиться гідротехнічна меліорація, строк дії договору оренди землі визначається за згодою сторін, але не може бути меншим як 10 років. Встановлення мінімального строку в сфері оренди сільськогосподарських земель є доцільним, оскільки стабільність землекористування має істотне значення в сільському господарстві. Орендар одержує можливість здійснювати довгострокове планування використання земель, землі використаються більш раціонально і без надмірного виснаження.

Також мінімальний строк укладення договору оренди встановлений для земель державної чи комунальної власності, які надаються в оренду для створення індустріального парку. В цьому випадку земельна ділянка надається в оренду на строк не менше 30 років.

Третьою істотною умовою є орендна плата із зазначенням її розміру, індексації, способу та умов розрахунків, строків, порядку її внесення і перегляду та відповідальності за її несплату. Орендна плата за землю – це платіж, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою згідно з договором оренди землі. Відповідно до законодавства, що регулює орендні відносини, орендна плата справляється у грошовій формі. За згодою сторін розрахунки щодо орендної плати за землю можуть здійснюватися у натуральній формі. Розрахунок у натуральній формі має відпові-

дати грошовому еквіваленту вартості товарів за ринковими цінами на дату внесення орендної плати.

Орендна плата за земельні ділянки державної і комунальної власності, здійснюється виключно у грошовій формі. Протягом останніх років неодноразово змінювалась норма щодо граничних розмірів орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, розмір якої (як нижня, так і верхня межа) регламентуються Податковим кодексом України. З 1 квітня 2016 року до 1 січня 2017 року для всіх категорій земель розмір орендної плати становив 3 % від нормативної грошової оцінки земельної ділянки. З 1 січня 2017 року цю норму змінено. Так, сьогодні розмір орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності встановлюється у договорі, але річна сума платежу не може бути меншою розміру земельного податку. Отже розмір орендної плати сьогодні залежить від розміру земельного податку, а не від нормативної грошової оцінки земельної ділянки, як це було раніше.

Слід зазначити, що проблемним питанням залишається невиконання орендарем своїх зобов'язань перед орендодавцем по виплаті орендної плати і відсутність дієвого механізму впливу орендодавця на орендаря (механізму розірвання договорів оренди у випадку не виплати орендарем орендної плати у встановлені договором строки). Це пояснюється складністю та мінливістю регулюючого національного законодавства, в складнощах якого подекуди нелегко розібратися навіть юристам.

Аналіз чинного законодавства, що регулює орендне землекористування у даний час, свідчить про те, що низка важливих і принципових питань у цій сфері не завжди чітко врегульовані. Найчастіше правові приписи не узгоджуються між собою. Це ускладнює застосування правових норм у правозастосовчій практиці. Не дивлячись на тривале існування спеціального Закону України «Про оренду землі» застосування його положень не є досконалим. Практика застосування законодавства, що регулює питання оренди земельних ділянок та прав на них, підтверджує, що окремі аспекти орендних відносин тлумачаться їх учасниками

неоднозначно, існують неясності, які утворилися в результаті видання різних нормативно-правових актів, та потребують усунення законодавчим шляхом[1].

Аналіз розвитку орендних відносин надає підстави для виділення наступних негативних тенденцій в зазначеній сфері: існують деякі проблеми пов'язані з оформленням договору оренди: як нормативні (закладені безпосередньо у нормативно-правових актах), так і фактичні (пов'язані з невиконанням законодавства).

Наприклад, суттєвою проблемою на шляху до фіксації права оренди землі є строки провадження реєстраційних процедур. Виходячи з положень діючого законодавства строк реєстрації прав, в тому числі права оренди земельної ділянки, не повинен перевищувати 5 робочих днів. Тим не менш, державні реєстратори не дотримуються строків державної реєстрації прав оренди, на практиці ця процедура подекуди займає місяць і навіть більше. Часто причинами затягування реєстрації договорів оренди землі є проблеми землевпорядкування, зокрема щодо земельних ділянок, кадастрові номери яким свого часу не було присвоєно. Крім того, державні реєстратори не приймають за один день велику кількість заяв на державну реєстрацію, а вартість реєстрації права оренди через нотаріусів складає близько 1000 грн. за один договір.

Проблемними питаннями залишаються низький розмір оплати за оренду земельного паю орендарями-підприємцями та фірмами; невиконання орендарем своїх зобов'язань перед орендодавцем по виплаті орендної плати, порушення строків виплати або сплата заниженої орендної плати; відсутність дієвого механізму впливу орендодавця на орендаря. Через специфіку земельних ресурсів, на наш погляд, питання встановлення орендної плати потребують в земельному законодавстві окремого правового регулювання. До речі, більша частина звернень до суду

[1] Степська О.В. Істотні умови договору оренди земель сільськогосподарського призначення // Від правової охорони природи Української РСР до екологічного права України: Збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції, 26 травня 2017 р., м. Київ / Укладачі: В.В. Носік [та ін.]; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Чернівці: Кондратьєв А.В., 2017. – С. 133-136.

пов'язана зі встановленим в договорі оренди розміром орендної плати.

Отже, діяльність держави щодо регулювання орендних відносин має здійснюватися у напрямках усунення вказаних недоліків. Шляхом вирішення проблем розвитку відносин щодо оренди земель можуть бути наступні законодавчі положення: забезпечення сталого землекористування; законодавче закріплення шляхів і правових механізмів подальшого розвитку відносин землекористування і власності на земельні ділянки; удосконалення інституту оренди сільськогосподарських земель, що сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості та економічної віддачі сільськогосподарських земель; забезпечення належного оформлення та оптимізації умов договору оренди земельної ділянки; затвердження обов'язкової типової форми договору оренди землі; а також затвердження процедури реєстрації права оренди не витребуваних паїв задля законності використання таких земель; встановлення виключно грошової форми оплати за земельні ділянки державної, комунальної та приватної власності.

Підсумовуючи, слід зазначити, що проблеми укладення угод із земельними ділянками в Україні носять складний характер, вони є взаємозалежними та вимагають інтегрованого державного регулювання з метою створення умов для сталого розвитку земельних відносин як органічної складової сталого розвитку економіки країни в цілому. Залучення до ефективного обігу земельно-ресурсного потенціалу та удосконалення земельних відносин має розглядатися як пріоритетний напрям соціально-економічного розвитку нашої держави.

Європейський вибір України, який є сьогодні концепцією сучасної земельної реформи, передбачає забезпечення прозорості ринку землі, надання свободи суб'єктам підприємницької діяльності в виборі дозволених видів функціонального використання земельних ділянок, сприяння створення інфраструктури ринку землі, спрощення процедур набуття і реалізації права власності чи права оренди, вдосконалення системи оподаткування, реєстрації та грошової оцінки землі, стимулювання роз-

витку іпотечного кредитування з використанням як забезпечення земельних ділянок всіх категорій, стимулювання охорони і найбільш раціонального використання земель, збереження та поліпшення екологічного стану земель, реалізацію економічних механізмів стимулювання високоефективного використання і підвищення продуктивності сільськогосподарських угідь. Все це вимагає необхідність розробки нової державної стратегії у сфері земельних відносин, яка сприятиме вдосконаленню організаційно-правового механізму оформлення договорів із земельними ділянками та цивілізованому функціонуванню земельного ринку.

1.9. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВ НА ЧУЖІ ЗЕМЕЛЬНІ ДІЛЯНКИ

ХАРИТОНОВА Т.Є. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету«Одеська юридична академія» (м. Одеса)

Реформування земельних відносин шляхом законодавчого закріплення різних форм власності на землю поступово утверджує можливість щодо допустимості використання землі і земельних ділянок не лише на праві власності чи праві постійного користування або оренди, а й на інших правових титулах на основі узгодження приватних, громадських, державних, суспільних потреб та охоронюваних законом інтересів щодо використання і охорони землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави.

У демократичній, правовій, соціальній державі право власності та інші речові права на землю є тими соціальними цінностями, які органічно поєднуються з правом на життя особи, з її свободами і тому потребують об'єктивного вираження у законодавстві і правової регламентації та юридичного захисту їхнього здійснення.

Кардинальні зміни у галузі регулювання відносин з приводу землі, на підґрунті закріпленого у ст. 14 Конституції України права власності на землю, зумовили створення системи речових прав на земельні ділянки, серед яких одним з найбільш близьких за змістом до права власності на земельну ділянку є право користування чужою земельною ділянкою.

В Україні права на чужі земельні ділянки у законодавстві закріплювались поступово упродовж 15 років (1992-2007), коли у 2007 році був прийнятий Закон щодо узгодження норм ЗК України та ЦК України в частині набуття та реалізації суперфіцію та емфітевзису та інших речових прав (рента). І що характерно – не всі речові права, які зазначені в цивільному кодексі знайшли свій вираз у ЗК України (наприклад, право володіння, яке цілком може бути реалізоване і в земельному праві України).

Саме з таких позицій можна сказати і про те, що у 1992 році, коли приймали нову редакцію ЗК 1990 року, право довічного успадковуваного землеволодіння для фермерського господарства було невиправдано вилучено із закону, хоча воно цілком може зайняти належне місце в системі речових прав на землю. У цьому ж контексті можна стверджувати, що залишається не повністю розкритою юридична природа права постійного користування землею в системі речових прав на земельні ділянки, яке має багато юридичних ознак речового права[1]. Але попри широке наукове висвітлення актуальних питань правового регулювання інших прав на чужу земельну ділянку, у вітчизняній науці земельного права загальна концепція здійснення прав на чужі земельні ділянки відсутня, оскільки головна увага вчених була зосереджена на нормативному регулюванні відносин у сфері здійснення лише права власності на землю, а також на дослідженні теоретичних і практичних питань і проблем здійснення зобов'язальних та інших прав на земельні ділянки (право постійного користування землею, право оренди землі, право іпотеки, право концесійного землекористування, приватизації землі, права державної власності на

[1] Харитонова Т.Є. Здійснення прав на чужі земельні ділянки в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / Т.Є. Харитонова. – Одеса : Юридична література, 2016. – 424 с.

землю тощо)[1], а окремі питання правової природи сервітуту, емфітевзису та суперфіцію, їх системи тощо залишаються недостатньо дослідженими, що впливає на розуміння та застосування останніх на практиці. Тому практичне значення розв'язання теоретичних проблем здійснення прав на чужі земельні ділянки зумовлене тим, що від правильного розуміння та застосування норм земельного та цивільного законодавства залежить ефективність захисту прав та інтересів їх учасників.

Щоб охопити зазначену проблематику через теоретичні питання необхідно розкрити методологічні засади, гносеологічні підходи до сучасного наукового розуміння юридичної сутності прав на чужі земельні ділянки та їх здійснення і сформулювати концептуальні основи здійснення прав на чужі земельні ділянки сільськогосподарського і несільськогосподарського призначення різних форм власності на землю в системі публічного і приватного права України; розкрити юридичну природу здійснення прав на чужі земельні ділянки у доктрині земельного права та чинному законодавстві України крізь призму співвідношення і взаємодії приватного і публічного права; визначити поняття «права на чужі земельні ділянки» та «здійснення прав на чужі земельні ділянки» як юридичних категорій земельного права України; провести класифікацію прав на чужі земельні ділянки в системі прав на землю в Україні. Практичні питання мають місце при аналізі договірного механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері набуття і реа-

[1] Див., наприклад: Янчук В.З. Право власності на землю: Проблеми теорії та практики / В.З. Янчук // Адвокат. – 1997. – С. 9-14; Вівчаренко О.А. Право власності на землю в Україні (актуальні проблеми): Наукове видання / О.А. Вівчаренко. – Івано-Франківськ : ЗАТ Надвірнянська друкарня, 1988. – 179 с.; Гуревський В.К. Право приватної власності громадян на землі сільськогосподарського призначення : Монографія / В.К. Гуревський. – Одеса : Астропрінт, 2000. – 136 с.; Заставська Л.П. Право власності на землю в Україні (Розвиток та основні риси): Автореф. Дис…..канд.юрид.наук: 12.00.06 / Ін-т держави і права ім В.М. Корецького НАН України. – К., 2003. – 19 с.; Бондар О.Г. Земля як об'єкт права власності за земельним законодавством України: Автореф. дис…..канд.юрид.наук: 12.00.06 / Ін-т держави і права ім В.М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 20 с.; Каракаш И.И. Право собственности на объекты природного происхождения / Экологическое право Украины: Курс лекцій / Под ред. И.И. Каракаша. – Одесса : Латстар, 2001. – 478 с.; Земельне право України: Підручник / За ред.. О.О. Погрібного, І.І. Каракаша. – К. : Істина, 2003. – 448 с.; Природоресурсове правао України: Навч. посібник / За ред.. І.І. Каракаша. – К. : Істина, 2005. – 376 с. ; Семчик В.І. Право власності за Конституцією України. – К. : Ін Юре, 1997. – 35 с.; Глотова О.В. Правове регулювання правочинів щодо земельних ділянок в Україні : Автореф. дис.. . канд..юрид. наук : 12.00.06 / Ін-т держави і права ім В.М. Корецького НАН України. – К., 2003. – 20 с.

лізації суб'єктивних прав на чужі земельні ділянки для сільськогосподарських потреб, забудови та інших потреб.

Такі питання як визначення об'єктного і суб'єктного складу у здійсненні прав на чужі земельні ділянки; аналіз можливих і допустимих меж здійснення суб'єктивних прав на чужі земельні ділянки; розкриття юридичних підстав набуття і реалізації суб'єктивних прав на чужі земельні ділянки, а також правових умов, способів здійснення таких прав та юридичних підстав їх припинення є спільними, як для теоретичного, так і для практичного застосування, оскільки через теоретичні розуміння меж, способів, підстав, умов, формуються законодавчі норми, які застосовуються на практиці при укладанні відповідних видів договорів щодо чужих земельних ділянок.

Так, дослідження методологічних, теоретичних та конституційних основ прав на чужі земельні ділянки в Україні дозволяє стверджувати про те, що права на чужі земельні ділянки необхідно розглядати як закріплені у законах права на використання чужих земельних ділянок для тих чи інших потреб у статичному та динамічному виразі:

у статичному вигляді вони розглядаються крізь призму об'єктивного вираження і нормативного закріплення у Конституції України та інших законах, прав як соціальних цінностей, які мають забезпечуватися системою державно-правового і договірного врегулювання суспільних відносин;

у динамічному виразі ці права розглядаються крізь призму підстав, умов, способів, меж, обмежень, заборон, дозволів, набуття та реалізації суб'єктивних прав у механізмі правового регулювання земельних відносин з метою задоволення потреб та інтересів суб'єктів у використанні земель різних категорій.

Гносеологічні підходи до розуміння юридичної природи прав на чужі земельні ділянки в системі земельного права базуються на тих теоретичних здобутках, які зводяться до того, що здійснення суб'єктивних прав припускає, що це є певна сукупність фактичних дій, спрямованих на реалізацію зазначеного права. Водночас реалізація має розумітися як перетворення абстрактної можливості у реальність.

Таким чином, реалізація суб'єктивного права – це перетворення абстрактної можливості (суб'єктивного права) у реальність за допомогою вчинення сукупності дій фактичного або юридичного характеру (здійснення) з метою задоволення потреб та охоронюваного законом інтересу. При цьому, як зазначає В.В. Носік, поняття «здійснювати» відображається термінами «реалізувати», «виконувати», і «набувати», оскільки вони позначають завершену дію або ж процес, пов'язаний з перетворенням ідеї, задуму, правила, норми, наказу, закону тощо у дійсність. Водночас «виконувати» пов'язується з певним обов'язком у процесі реалізації чого-небудь[1].

Розгляд прав на чужі земельні ділянки в сучасних умовах стає можливим лише крізь призму взаємодії і співвідношення норм приватного і публічного права, у забезпеченні набуття і реалізації не лише права власності на землю, а й інших речових прав на чужі земельні ділянки «з обов'язковим додержанням вимог чинного земельного, аграрного, екологічного та іншого законодавства щодо раціонального використання і охорони землі як основного національного багатства, що належить українському народові на праві власності, відповідно до Конституції України, що базується на врахуванні тих об'єктивних реалій, які відбулися в Україні за наслідками проведення земельної реформи у відносинах власності, використання, охорони земель, що призвело до зміни суті і характеру земельних відносин з виключно публічних на публічно-приватні»[2], які мають регулюватися у трьох законодавчо закріплених формах власності на землю: державній, комунальній, приватній. Саме такий методологічний і науковий підхід має забезпечувати, на наш погляд, оптимальне співвідношення публічних і приватних інтересів у використанні землі, а також її реалізації, передбачених у Конституції України гарантій здійснення права власності і інших речових прав на земельні ділянки. Крім того, як зауважує П.Ф. Кулинич, особливість співвідношення публічно-правових і приватно-правових норм

[1] Носік В.В. Проблеми здійснення права власності на землю Українського народу: Дис… докт.юрид.наук: 12.00.06./ Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2006. – С. 62.

[2] Лекція професора В. Носіка: вступ до курсу «Земельне право України» / В. Носік // Право України. – 2012. – № 7. – С. 89.

у земельному праві України полягає в тому, що такі норми не розділені у земельному законодавстві секторально, коли одна група земельних правовідносин складається на основі публічно-правових норм, а інша – на основі приватно-правових. Більшість земельних правовідносин виникає або на основі публічно-правових приписів (наприклад, правовідносини публічного управління землями), або ж на основі як публічно-правових, так і приватно-правових приписів, які діють одночасно[1].

Юридична природа здійснення прав на чужі земельні ділянки базується на використанні наукових ідей, поглядів, визначень таких понять та категорій, як «право на річ», «право на чужу річ», «речове право», «обмежене речове право», які були зроблені в теорії цивільного права, а також таких понять, як «здійснювати», «реалізовувати», «виконувати», «набувати», які зроблені в теорії земельного права. Тому можна зробити висновок, за яким категорія «здійснення прав на землю» містить у собі такі елементи як набуття та реалізація прав і визначається, як «сукупність законодавчо закріплених видів поведінки особи, спрямованих на набуття та реалізацію прав на чужі земельні ділянки, детерміновану матеріальними та іншими потребами та інтересами особи у використанні землі з врахуванням цільового призначення землі, її раціонального використання та охорони».

Виходячи з цього, права на чужі земельні ділянки пропонується розуміти, як «самостійні абсолютні і водночас похідні від права власності права, що мають характер обтяження речового права власності, які є забезпеченою законом можливістю володіння та-або користування земельними ділянками різних форм власності, спрямовані на задоволення балансу потреб та інтересів власників землі та чужих користувачів земельними ділянками шляхом вилучення корисних властивостей з чужої земельної ділянки для певної мети у межах, встановлених сторонами, відповідно до закону, договору або ж за рішенням суду»[2].

---

[1] Кулинич П.Ф. Актуальні проблеми розвитку земельного права України на початку XXI століття / П.Ф. Кулинич // Науковий вісник Нац. Ун-ту біоресурсів і природокористування. Серія «Право». – 2010. – Вип. 156. – С. 155.

[2] Харитонова Т.Є. Проблеми здійснення прав на чужі земельні ділянки в Україні: Дис. на здобуття наук.ступеня д.ю.н., 12.00.06, – Одеса, 2016. – С. 99.

Використовуючи системно-структурний аналіз юридичної природи здійснення прав на чужі земельні ділянки у теоретичному і практичному аспектах, класифікація прав на чужі земельні ділянки може проводитися за наступними критеріями. Так, права на чужі речі можуть бути віднесені, в залежності від їх виду, до різних прав землекористування за різними підставами. За об'єктом здійснення речові права на чужі земельні ділянки можуть бути класифіковані відповідно до закріпленого у ЗК України принципу поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням на такі види, як право користування чужими земельними ділянками для забудови об'єктами аграрної інфраструктури на землях сільськогосподарського призначення (оптові ринки сільськогосподарської продукції), для ведення фермерського чи особистого селянського господарства, спорудження об'єктів житлової і громадської забудови, історико-культурного призначення тощо.

Права на чужі земельні ділянки можна також поділити на речові права постійного або строкового, первинного та зазвичай оплатного користування чужою земельною ділянкою для певних потреб.

За суб'єктним складом речові права на чужі земельні ділянки можуть бути поділені на види залежно від особливостей правового становища осіб, які можуть набувати і реалізувати права на користування чужими земельними ділянками. У зв'язку з цим права на чужі земельні ділянки можуть бути класифіковані на такі види, як: а) право громадян України; б) право юридичних осіб України; в) право іноземців на користування чужими земельними ділянками; г) право іноземних юридичних осіб; д) право держави; є) право територіальних громад.

Залежно від правового титулу суб'єктів земельних правовідносин права на чужі земельні ділянки можна розглядати як права власників на чужі земельні ділянки і права землекористувачів на чужі земельні ділянки, а також права на чужі земельні ділянки осіб, соціальних груп, громад, які не мають правових титулів на землю чи земельні ділянки.

Права на чужі земельні ділянки також можна класифікувати за тими правомочностями, які можуть мати ті чи інші суб'єкти щодо

використання чужих земельних ділянок. За таким критерієм права на чужі земельні ділянки можна поділити на такі види: а) право користування чужою земельною ділянкою; б) право володіння і користування чужою земельною ділянкою; в) право розпорядження речовим правом; г) право переходу речових прав на земельні ділянки.

Якщо досліджувати об'єктно-суб'єктний склад у правовідносинах здійснення суб'єктивних прав на чужі земельні ділянки, то слід зазначити, що особливістю земельної ділянки як об'єкта таких правовідносин є органічне поєднання фізичних і юридичних ознак природного, майнового, екологічного, господарського та іншого характеру, які безпосередньо впливають на підстави, умови, способи, межі набуття та реалізації суб'єктивних прав на чужі земельні ділянки та спонукають до розробки і законодавчого закріплення відповідних юридичних моделей правового регулювання земельних та поєднаних з ними відносин в системі публічного і приватного права.

Саме тому коли мова йде про права на чужі земельні ділянки, то первинним має бути законодавче визначення поняття «земельна ділянка», яке дається у ст. 79 ЗК України, і яка має бути сформована відповідно до ст. 79-1 ЗК України, як об'єкт права. І лише після цього мають застосовуватися положення ЗК України та інших земельних законів щодо набуття і реалізації прав на чужі земельні ділянки, які у цих законах розглядаються крізь призму нерухомого майна.

Особливістю земельної ділянки як об'єкта правовідносин є специфічне поєднання двох факторів – майнового та екологічного, які розкривають її складну юридичну природу. Земельна ділянка є нерухомою річчю, щодо якої в певної особи можуть існувати майнові права та обов'язки. Однак, на відміну від інших предметів матеріального світу, земельна ділянка є також частиною навколишнього природного середовища, унікальним природним ресурсом, що характеризується родючістю та іншими неповторними властивостями, а також можливістю впливу на екологічну ситуацію як у регіоні, так і у країні в цілому. Саме тому велику питому вагу у

регулюванні відносин, об'єктом яких є земельна ділянка, займають норми публічно-правового характеру.

Дослідження об'єктів прав на чужі земельні ділянки дозволило зробити висновок про те, що про такий об'єкт, як «чужа земельна ділянка», може йтися лише у загальному значенні, оскільки мета користування, яка є різною щодо сервітутів, емфітевзису та суперфіцію, визначає специфіку видів користування земельними ділянками і вимог, встановлених стосовно такого користування.

Земельні права виникають з народженням людини і реалізуються громадянином на свій розсуд. Умовно виділяються абсолютні природні земельні права (землі загального користування населених пунктів, землі, що використовуються як шляхи сполучення, для задоволення культурно-побутових і комунально-побутових потреб) і відносні земельні права (надання земель для ведення особистого селянського, фермерського господарства, будівництва і обслуговування житлового будинку, дачного і гаражного будівництва тощо). Попри припустимість такого поділу, більш виправданим здається вести мову не про абсолютні та відносні земельні права, якими є, на нашу думку, право власності на землю та похідні від нього права, а про публічні (громадські) та приватні земельні права**.**

Зміст прав на чужі земельні ділянки завжди формується з врахуванням публічного, суспільного інтересу, який полягає у збереженні корисних якостей землі, вимог її цільового використання, відповідності типу земель тій діяльності, яка має здійснюватися на земельній ділянці, і обов'язкового комплексу природоохоронних заходів, котрі не залежать від волі суб'єктів цих прав і встановлені імперативно.

Із врахуванням існуючого у доктрині земельного права поділу обов'язків у земельно-правових відносинах на земельні, земельно-майнові, земельно-екологічні запропоновано класифікацію обов'язків, відповідно до того, якими за своєю суттю вони є: публічно-правовими чи приватноправовими. Оскільки земельно-майнові обов'язки не є однаковими, слід поділяти їх на публічні земельно-майнові та приватні земельно-майнові. До публічних

земельно-майнових обов'язків належить обов'язок сплати податку, до приватних земельно-майнових – внести плату за користування земельною ділянкою. Це має і практичне значення, оскільки публічні земельно-майнові обов'язки не можуть бути змінені угодою сторін, вони встановлюються імперативно і змінюються лише у встановленому законом порядку. Приватні земельно-майнові обов'язки можуть змінюватися угодою сторін: може бути змінений розмір оплати або оплата може бути скасована взагалі. Що стосується земельно-екологічних обов'язків, то вони належать до суто публічно-правових.

Права на чужі земельні ділянки виникають на підставі юридичних фактів при дотриманні встановлених земельним законом умов і визначеними у законі способами.

Якщо розглядати умови, підстави, способи та межі здійснення прав на чужі земельні ділянки через науково-теоретичні положення, які зроблені у науці земельного права, то вони зводяться до того, що такими підставами є сукупність юридичних фактів (юридичний склад), який містить в собі матеріальні підстави (договір, заповіт) і процедурні (реєстраційні) підстави (державна реєстрація прав на чужі земельні ділянки та їх обтяжень).

Умови набуття та реалізації прав на чужі земельні ділянки розглядаються як закріплені у законі обставини, правила, норми, дозволи або заборони, які встановлюють певні вимоги щодо суб'єктів, об'єктів і порядку виникнення і здійснення прав на чужі земельні ділянки. Ці умови можна поділити на наступні групи: щодо землі, як об'єкта права; щодо статусу суб'єктів права; щодо змісту таких прав; щодо порядку набуття таких прав із земель різних форм власності.

Щодо способів виникнення прав на чужі земельні ділянки, то вони розглядаються як законодавчо закріплені засоби набуття та реалізації прав на чужі земельні ділянки. Серед способів виникнення прав на чужі земельні ділянки розглядаються продаж прав на земельні ділянки державної чи комунальної власності на конкурентних засадах у формі аукціону (ст. 127 ЗК України), продаж прав на земельні ділянки приватної власності.

Під договірним регулюванням відносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктивних прав на чужі земельні ділянки, слід розуміти впорядкування відносин між сторонами з приводу здійснення прав на чужі земельні ділянки на засадах вільного узгодженого волевиявлення, спрямованого на встановлення, зміну або припинення відповідних правовідносин тією мірою, якою це допускають норми земельного законодавства.

При укладенні договорів стосовно виникнення та здійснення прав на чужу земельну ділянку застосовуються норми договірного права з врахуванням специфіки кожного з видів прав на чужу земельну ділянку. Слід враховувати співвідношення між імперативними (обов'язковими для сторін) та диспозитивними (такими, що діють, якщо не змінені сторонами) нормами закону. Імперативні норми договірного права мають обов'язково враховуватися сторонами при укладенні договору. Ці норми завжди однозначно формулюються у законі та вказують на неможливість альтернативного варіанта, що припускав би їхню заміну волевиявленням сторін, вони є обов'язковими і не можуть бути довільно змінені сторонами.

Оскільки законодавством не встановлено перелік тих умов, які повинен мати договір емфітевзису, можна застосовувати умови, що враховуються при укладенні договору схожого інституту землекористування – оренди землі. З врахуванням зазначеного встановлено, що договір емфітевзису може містити наступні умови: об'єкт емфітевзису; строк дії договору; плата із зазначенням її розміру, форми, умови, порядок та строки виплати; умови використання та цільове призначення земельної ділянки, яка передається для сільськогосподарських потреб; умови збереження стану об'єкта; умови і строки передачі земельної ділянки землекористувачу; умови повернення земельної ділянки власнику; існуючі обмеження (обтяження) щодо використання земельної ділянки; визначення сторони, яка несе ризик випадкового пошкодження або знищення об'єкта емфітевзису чи його частини; відповідальність сторін; умови передачі у заставу та внесення до статутного капіталу права користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб.

Але не дивлячись на те, що емфітевзис «користується» умовами договору оренди, він здатний краще порівняно із орендою задовольнити потреби сторін. Серед них такі: необхідність оформлення відносин користування приватною землею на строк більше 50 років; для емфітевзису немає мінімального строку у 7 років, як це передбачено для оренди деяких видів земель сільськогосподарського призначення; потреба передачі землі в безоплатне користування; необхідність закріплення незалежності плати за користування землею від кількісних показників (в т.ч. і від нормативної грошової оцінки землі): розмір плати за емфітевтичне право на землях приватної власності законодавство не «прив'язує» до грошової оцінки землі або інших кількісних показників, а тому її розмір та порядок визначення встановлюються за домовленістю сторін; бажання власника земельної ділянки отримати плату за користування земельною ділянкою одноразово за весь строк користування земельною ділянкою або за тривалий період часу.

Дослідження правової конструкції договору емфітевзису свідчить про те, що цей вид договору в основних своїх рисах подібний також і до договору іншого виду користування чужою земельною ділянкою – суперфіцію. Необхідність існування суперфіцію викликана тим, що тривалий час точилися суперечки щодо визначення правового режиму земельної ділянки та пов'язаної з нею нерухомості, яка на ній розташована або буде збудована у майбутньому. По-друге, не розуміння сутності та переваг цього інституту, призвело до намагання замінити його нормами ст. 120 ЗК України та ст. 377 ЦК України, а також схожим за умовами правом користування – орендою земельних ділянок.

Відповідно до ч. 1 ст. 102-1 ЗК України право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) і право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій) виникають на підставі договору між власником земельної ділянки та особою, яка виявила бажання користуватися цією земельною ділянкою для таких потреб.

І договір емфітевзису і договір суперфіцію зустрічаються у нотаріальній практиці, що дозволяє говорити про їх подібні та відмінні риси саме з практичної точки зору.

Договір про встановлення суперфіцію або емфітевзису має бути укладений у письмовій формі та є підставою для державної реєстрації права користування. Слід зазначити, що хоча письмова форма договору спрощує оформлення договірних стосунків сторін, але нотаріальне посвідчення додає додаткових гарантій користувачеві щодо перевірки прав власника на укладення договору, тобто його право- та дієздатності, перевірки відсутності прав третіх осіб на відповідне майно. Тим більше, як зазначалося, у законодавстві відсутні обов'язкові вимоги для укладання вищезазначених договорів[1]. Крім умов, що можуть бути спільними для емфітевзису та суперфіцію, в договорі суперфіцію зазначається, як відбувається перехід права власності на земельну ділянку до іншої особи та виникнення права власності на будівлі (споруди), споруджені на земельній ділянці, переданої для забудови.

Об'єктом в договорах суперфіцію та емфітевзису є відповідне право на земельну ділянку. Але мета договорів буде різною: при суперфіції земельна ділянка надається для забудови певних видів споруд чи будівель, з можливістю для суперфіціарія набути права власності на них та для землевласника – отримувати частку прибутку землекористувача, при емфітевзисі земельна ділянка надається для сільськогосподарських потреб.

Продаж прав на земельні ділянки державної чи комунальної власності регламентується ст. 127 ЗК України, відповідно до положень якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування згідно з їх повноваженнями здійснюють продаж земельних ділянок державної чи комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) громадянам, юридичним особам та іноземним державам на підставах та в порядку, встановлених ЗК України. Такий продаж здійснюється на конкурентних заса-

[1] Див. наприклад: Харитонова Т.Є. До питання визначення суттєвих умов договору суперфіцію // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – Випуск 27. – Том 2. – Ужгород, 2014. – С. 101-104; Харитонова Т.Є. До питання визначення суттєвих умов договору емфітевзису // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Серія: Юриспруденція. – Збірник наукових праць. – Випуск 8. – Одеса, 2014. – С. 169-172; Харитонова Т.Є. Нотаріальне посвідчення договору емфітевзису // Теоретичні та практичні аспекти реалізації екологічного, земельного, аграрного права в умовах сталого розвитку України : матеріали «круглого столу» (Харків, 2 груд.2016 р.) / за заг.ред. А.П. Гетьмана. – Х. : Право, 2016. – С. 214-217.

дах у формі аукціону у випадках та порядку, встановлених главою 21 ЗК України. Земельні ділянки, включені до переліку земельних ділянок державної чи комунальної власності або прав на них, які виставлені на земельні торги, не можуть відчужуватися, передаватися в заставу, надаватися у користування до завершення торгів. Стартова ціна продажу прав суперфіцію та емфітевзису земель державної чи комунальної власності не може бути нижчою за ринкову вартість відповідного права, визначену шляхом проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок.

Отже, можна зробити висновок про те, що підставою виникнення суперфіцію та емфітевзису на земельних ділянках державної та комунальної власності є договір, який укладається після продажу відповідного права на земельних торгах, які проводяться у формі аукціону.

При продажі прав (суперфіцію, емфітевзису) на земельні ділянки державної чи комунальної власності слід враховувати:

а) ч. 4 ст. 102-1 ЗК містить обмеження щодо земельних ділянок державної або комунальної власності, строк користування якими для забудови або сільськогосподарських потреб не може перевищувати 50 років;

б) у листі Державного комітету із земельних ресурсів України від 2 липня 2008 року окремо підкреслюється, що мінімальний розмір плати за користування землею державної (комунальної) власності не може бути меншим від розміру земельного податку. При цьому максимального розміру плати за користування землею законом не передбачено;

в) земельне законодавство суттєвою умовою договорів щодо користування земельними ділянками вважає й умови використання, й цільове призначення земельної ділянки. Тому надана в користування з метою забудови земельна ділянка повинна відповідати певному цільовому призначенню, яке встановлюється шляхом віднесення земель до тієї чи іншої категорії на підставі рішень органів державної влади і місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. Так само і земельна ділянка віднесена до земель сільськогосподарського призначення має використовуватися

з певним видом використання (для ведення особистого селянського господарства, для ведення садівництва);

г) право користування земельною ділянкою для забудови або для сільськогосподарських потреб підлягає державній реєстрації відповідно до ЗУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та виникає з моменту такої реєстрації (ч. 2 ст. 3 Закону). Якщо таке право виникло до 1 січня 2013 року, то воно визнається дійсним за наявності однієї з таких умов: – його реєстрація була проведена відповідно до законодавства, що діяло на момент його виникнення; – на момент його виникнення діяло законодавство, що не передбачало обов'язкової реєстрації.

д) припинення дії договорів суперфіцію та емфітевзису земельної ділянки державної чи комунальної власності з підстав, визначених у п. 3-1 ч. 6 ст. 102-1 ЗК, здійснюється за правилами, встановленими ст. 32-1 ЗУ «Про оренду землі»[1].

Положення пунктів в) та г) застосовується і для земель приватної власності.

Припинення права суперфіцію або емфітевзису, як і їх виникнення, також підлягає державній реєстрації в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно у встановленому законодавством порядку.

Право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій) може виникати також на підставі заповіту (ч. 1 ст. 102-1 ЗК). Слід звернути увагу, що ця стаття встановлює підставу набуття суперфіцію в разі спадкування за заповітом не тільки для фізичних осіб, але й для держави, і для територіальної громади. Документом, що буде посвідчувати право у разі спадкування суперфіцію, стане свідоцтво про право на спадщину за заповітом. Але подальша передача суперфіцію державних або комунальних земель в порядку спадкування цими суб'єктами неможлива, оскільки таке право притаманне лише фізичним особам. Крім того, суперфіцій

[1] Харитонова Т.Є. Особливості права користування земельною ділянкою державної або комунальної власності для забудови (суперфіцій) // Збірник матеріалів Міжнародного Конгресу «Правові проблеми державно-приватного партнерства в умовах євроінтеграції», присвяченого 20-річчю Національного університету «Одеська юридична академія», м. Одеса, 2-4 червня 2017 р. / відп.ред.: Є.О. Харитонов, О.І. Харитонова, Т.Є. Харитонова ; Нац. Ун-т «Одес.юрид.акад.». – Одеса : Юридична література, 2017. – С. 71-74.

державних або комунальних земель не може бути відчужений (крім випадків переходу права власності на будівлі та споруди), внесений до статутного капіталу та переданий у заставу (ч. 3 ст. 102-1 ЗК).

Якщо досліджувати основоположні засади, на яких має ґрунтуватися договір про встановлення земельного сервітуту, то це, зокрема, те, що даний договір має забезпечувати баланс інтересів сторін (з одного боку, бути найменш обтяжливим для власника земельної ділянки, з другого – забезпечити досягнення мети його встановлення для сервітуарія); має містити відомості про місце розташування земельної ділянки, стосовно якої встановлюється сервітут, і тієї, для якої цей сервітут встановлено; даний вид договору може бути укладений стосовно земельних ділянок державної, комунальної та приватної форм власності без обмежень, а також стосовно земельних ділянок будь-якого цільового призначення, в тому числі щодо тих земельних ділянок, які виключені з цивільно-правового обігу; при укладенні договору особливу увагу слід приділяти правосуб'єктності сторін договору. Для укладання договору сервітуту необхідним є визначення його ознак із врахуванням особливостей, які притаманні цьому виду прав на чужі земельні ділянки. Це: 1) необхідна наявність двох або більше (як правило, суміжних) земельних ділянок, з яких одна (обслуговуюча) своїми перевагами задовольняє недоліки чи потреби іншої (панівної); 2) обслуговування однієї земельної ділянки іншою відбувається в межах прав, наданих власнику пануючої ділянки щодо користування обслуговуючою ділянкою[1].

Існує відмінність у виникненні земельного сервітуту стосовно земельних ділянок приватної, державної та комунальної власності.

Так, земельні сервітути на земельних ділянках державної та комунальної власності, які не надані у власність чи у користування, встановлюються за договором з органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування в межах повноважень, визначе-

[1] Харитонова Т.Є. Структура договору про встановлення сервітуту: проблемні питання / Т. Є. Харитонова // Збірник матер. Першого зібрання фахівців споріднених кафедр з обговорення актуальних наукових проблем та методики викладання аграрного, земельного, екологічного та природоресурсного права у вищих навчальних закладах України (м. Одеса, 9-10 вер. 2016 р.). – О., 2016. – С. 225-229.

них ЗК України. При встановленні земельного сервітуту на землях приватної власності договір укладається між власником земельної ділянки та особою, на користь якої встановлюється сервітут. При необхідності встановлення сервітуту стосовно земельної ділянки, яка перебуває у користуванні, в тому числі на умовах оренди, договір земельного сервітуту укладається з землекористувачем.

Категорії земель взагалі та цільове призначення конкретної земельної ділянки, зокрема, обумовлюють як види сервітуту, які можуть встановлюватися і реалізація яких не завдасть шкоди власникам (користувачам) земельних ділянок, віднесених до таких категорій, так і особливості здійснення сервітутів, які можуть бути встановлені.

Так, здебільшого на землях сільськогосподарського призначення, а також на інших категоріях земель, котрі схильні до затоплення, зсувів ґрунту, встановлення сервітуту відведення води може бути небезпечним[1].

На землях водного фонду в зонах санітарної охорони водних об'єктів забороняється діяльність, яка може погіршити якість води джерел централізованого господарсько-питного водопостачання, завдати шкоду водопровідним спорудам, об'єктам оздоровчого призначення, навколо яких вони створені, зокрема, діяльність, котра є змістом сервітутних прав проходу та проїзду, відведення води, водопою худоби, випасання худоби, прокладення трубопроводів, складування будівельних матеріалів, здатних забруднити водні ресурси тощо[2]. Зазначене стосується також прибережних захисних смуг уздовж річок, навколо водойм та на островах (ст. 61 ЗК України).

На землях житлової та громадської забудови при прокладенні ліній електропередачі й встановленні у зв'язку з цим земельних сер-

[1] Про інженерний захист територій, об'єктів і споруд від зсувів : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 1996 р. № 1369. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1369-96-п; 2. Про схвалення Концепції Державної програми запобігання і боротьби з підтопленням земель : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2003 р. № 606-р // Офіційний вісник України. – 2004. – № 17. – Ст. 1179.

[2] Про правовий режим зон санітарної охорони водних об'єктів : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 51. – Ст. 31.

вітутів потрібно передбачати необхідних розмірів охоронні зони[1], а також санітарно-захисні зони (санітарно-захисні зони передбачаються для захисту населення від шкідливого впливу електричного поля і можуть сягати 55 м)[2]. Прокладення магістральних трубопроводів по території земельних ділянок потребує встановлення охоронних зон до 1 км по обидва боки від трубопроводу[3]. В їх межах забороняється діяльність, яка може унеможливити користування нею внаслідок встановлення зазначеного земельного сервітуту. Для будівництва і експлуатації водоводів і каналізаційних колекторів можуть відводитись смуги земель до 80 м в ширину[4].

Викладене стосується й охоронних зон повітряних ліній ЛЕП, які можуть сягати 40 м в ширину, що може суттєво обмежити, а подекуди взагалі унеможливити землекористування на невеликих земельних ділянках, адже в охоронних зонах заборонено будівництво житлових, громадських і дачних будинків, вирощування багаторічних насаджень та більшість інших видів діяльності, пов'язаних з інтенсивним землекористуванням. Загалом прокладення лінійних мереж по земельних ділянках землевласників та землекористувачів та встановлення навколо об'єктів мереж охоронних зон не позбавляє зазначених осіб їх прав на земельні ділянки. Однак законодавство вимагає дотримання режиму певних обмежень у землекористуванні в охоронних зонах таких мереж. Вимога дотримуватись режиму охоронних зон, встановлення розміру таких зон, а також визначення прав та обов'язків землекористувачів і суб'єктів, котрі обслуговують мережі, в нормативному порядку звужує можливість погодження вказаних умов в договорі про встановлення сервітуту.

---

[1] Про затвердження Правил охорони електричних мереж : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 1997 р. N 209 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 10. – Ст. 28.

[2] Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 р. № 173 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0379-96

[3] Про затвердження Правил охорони магістральних трубопроводів : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2002 р. N 1747 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 47. – Ст. 96.

[4] Нормы отвода земель для магистральных водоводов и канализационных коллекторов СН 456-73. – 1973 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.snip-info.ru/Sn_456-73.htm

На землях природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного призначення, курортах, водозахисних, полезахисних смугах тощо, встановлення та здійснення різних видів сервітутів має підпорядковуватись правовому режимові цих об'єктів[1]. Об'єкти природно-заповідного фонду підлягають особливій охороні, і здійснення будь-якої діяльності, що не відповідає їх призначенню, може негативно вплинути на охоронювані природні об'єкти та комплекси. Такою діяльністю є здійснення багатьох видів земельних сервітутних прав, не пов'язаних своєю метою з безпосереднім обслуговуванням цих об'єктів. На території природних заповідників заборонене встановлення тих земельних сервітутів, метою яких є будівництво споруд, шляхів, лінійних та інших об'єктів транспорту і зв'язку, не пов'язаних з діяльністю природних заповідників, проїзд і прохід сторонніх осіб, прогін свійських тварин, пересування механічних транспортних засобів, за винятком шляхів загального користування, випасання худоби[2]. Аналогічні вимоги існують щодо заповідних зон біосферних заповідників та національних природних парків.

Земельні ділянки, які мають природні лікувальні фактори і використовуються як курортні, також можуть бути об'єктами тільки деяких видів земельних сервітутів. Зазначені земельні ділянки поділяються на три зони: а) зона суворого режиму, б) зона обмежень, в) зона спостережень. Зокрема, у зоні суворого режиму курортів забороняється встановлення сервітутів, які передбачають прокладення кабелів, у тому числі підземних кабелів високої напруги, трубопроводів, інших комунікацій, скидання дренажно-скидних та стічних вод, проїзд автотранспорту, не пов'язаний з обслуговуванням цієї території, використанням родовищ лікувальних ресурсів або природоохоронною діяльністю[3]. В зонах обмежень та спостережень встановлення сервітутів можливе за умови, якщо їх здійс-

[1] Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

[2] Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.

[3] Про курорти : Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2026-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 50. – Ст. 435.

нення не погіршуватиме природні та лікувальні фактори цих зон, що при використанні земельних ділянок не для лікувальних і оздоровчих потреб досить ймовірно.

Встановлення земельних сервітутів на ділянках історико-культурного призначення також має певні особливості. Так, навколо цінних в історичному та культурному відношенні об'єктів можуть створюватись охоронні зони, які унеможливлюють встановлення деяких видів земельних сервітутів, оскільки обмежують здійснення певних видів діяльності (провадження земляних, меліоративних, шляхових робіт тощо). Існуючі сервітутні права мають здійснюватись з дотриманням режиму охорони історико-культурних об'єктів.

Об'єктом земельного сервітуту можуть бути і земельні ділянки, які належать до земель оборони. Проте, порядок встановлення, види та порядок здійснення сервітутів на цих землях мають додаткові особливості та обмеження і визначаються спеціальним законодавством[1].

У літературі існує точка зору, відповідно до якої деякі види земельних сервітутів є потенційно небезпечними для будь-якої категорії земель[2]. Це стосується, наприклад, сервітуту, який передбачає право відводити воду на чужу земельну ділянку. Відведення води істотно впливає на водний режим земель будь-якої категорії, створюючи ймовірність зсувів, водної ерозії, забруднення, перезволоження, вимивання гумусу, деградації тощо.

Встановлення сервітутів для прокладання і експлуатації трубопроводів подібно до ЛЕП вимагає встановлення, а отже, і дотримання режиму охоронних зон. В охоронних зонах забороняється, зокрема, споруджувати житлові, громадські та дачні будинки, будувати гаражі та автостоянки, садові та дачно-садові споруди, розміщувати спортивні майданчики, стадіони, ринки, організовувати заходи, пов'язані з масовим скупченням людей, будувати огорожі для відокремлення приватних земельних ділянок, лісових масивів, садів, виноградників, зберігати сіно і солому, розбивати

[1] Про використання земель оборони : Закон України від 27 листопада 2003 р. № 1345-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – Кн. 1. – Ст. 86.

[2] Марусенко Р.І Правові аспекти земельних сервітутів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Р.І. Марусенко. – К., 2005. – С. 142.

польові стани і табори для худоби, розміщувати пересувні та стаціонарні пасіки. Таким чином, встановлення розглянутого виду земельних сервітутів може істотно обмежити можливість користуватись земельною ділянкою.

З іншого боку, при пошкодженні трубопроводу нафта, рідкий аміак та інші продукти транспортування можуть завдати істотної екологічної шкоди земельним ділянкам та особливо цінним природним комплексам, котрі на них розміщені. Температурний режим трубопроводів (зокрема, підвищена температура трубопроводів неглибокого залягання) може суттєво обмежити можливість використання земельної ділянки як засобу виробництва у сільському господарстві. Крім того, охоронні зони можуть сягати одного кілометра з кожного боку трубопроводу, обмежуючи допустимі види діяльності в таких зонах[1].

Таким чином, встановлення земельного сервітуту на певних категоріях земель здатне в багатьох випадках значно обмежити можливість використання земельної ділянки і тому в деяких випадках є недоцільним, а іноді й взагалі неможливим, оскільки значно ускладнює здійснення права власника (користувача) на земельну ділянку. В таких випадках суспільний інтерес щодо збереження й охорони об'єкта земельного сервітуту проявляється у встановленні певних вимог та обмежень, що впливають на можливість здійснення цього права[2].

Саме з урахуванням всіх вищезазначених особливостей емфітевзису, суперфіцію та сервітуту нотаріуси, державні реєстратори, судді, адвокати та інші правознавці мають виходити при проведенні юридичного аналізу предмету, умов, форми договорів, проведення державної реєстрації, на підставі яких забезпечується набуття і реалізація суб'єктивних прав на чужі земельні ділянки.

---

[1] Марусенко Р.І Правові аспекти земельних сервітутів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Р.І. Марусенко. – К., 2005. – С. 142.

[2] Харитонова Т.Є. Особливості здійснення земельного сервітуту на певних категоріях земель // Від правової охорони природи Української РСР до екологічного права України : Збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції, 26 травня 2017 р., м. Київ / Укладачі: В.В. Носік (та ін..); Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Чернівці: Кондратьєв А.В., 2017. – С. 82-86.

РОЗДІЛ 2
ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ ТА СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

2.1. ЕВОЛЮЦІЯ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ТА УНІФІКАЦІЇ ПОНЯТЬ

ЄРМОЛЕНКО В.М. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права ім. академіка В.З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України (м. Київ)

У сучасній теорії права сформувалось досить недвозначне розуміння змісту категорії «законодавство». У вузькому розумінні законодавством є сукупність законів України, міжнародних актів, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України, а також інших нормативно-правових актів, які за своєю юридичною силою прирівнюються до законів України[1]. При цьому закони і прирівняні до них акти пропонується розглядати під об'єднувальною назвою «законодавчі акти», якою крім законів охоплюються акти делегованої законотворчості – декрети Кабінету Міністрів України, видані відповідно до ст. 97-1 Конституції України 1978 року, та укази Президента України, видані ним у порядку реалізації пункту 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України 1996 року[2]. Щодо запропонованого розуміння законодавчих актів, слід вказати, що аналогічний підхід застосовується і в білоруській нормотвор-

[1] Монастирський Д. А. Стабільність закону: поняття, сутність та фактори забезпечення: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Д. А. Монастирський; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2009. – С. 7.

[2] Дутка Г. І. Закон у системі нормативно-правових актів України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Г. І. Дутка; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – С. 13.

чій діяльності, коли до їх складу відносять Конституцію, закони, декрети і укази Президента[1] за однією відмінністю, що в Україні декрети приймалися урядом.

З цього приводу варто згадати, що статтею 97-1 Конституція України 1978 року була доповнена Законом від 19 грудня 1992 року № 2885-12[2], положення якого надавали можливість Верховній Раді України делегувати Кабінету Міністрів України на визначений термін повноваження видавати декрети у сфері законодавчого регулювання з окремих питань. Одночасно був прийнятий Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети у сфері законодавчого регулювання» від 19 грудня 1992 року[3], яким з метою оперативного вирішення питань, пов'язаних із здійсненням ринкової реформи, було делеговано Кабінету Міністрів України тимчасово (на півроку) повноваження видавати декрети у сфері законодавчого регулювання щодо відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці і ціноутворення.

Щодо указів Президента України, які мають силу закону і підпадають під визначення законодавчих актів, то такими вважаються укази, видані протягом трьох років після набуття чинності Конституцією України 1996 року, схвалені Кабінетом Міністрів України, з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України. Як приклад, можна навести Укази Президента України «Про державну підтримку підготовки фахівців для сільської місцевості»[4], «Про заходи щодо підтримки сільськогосподарських

[1] Василевич Г. А. Комментарий к закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Василевич Г. А. – Минск: Право и экономика, 2006. – С. 14.

[2] Про доповнення Конституції (Основного Закону) України статтею 97-1 та внесення змін і доповнень до статей 106, 114-5 і 120 Конституції України: Закон України від 19 грудня 1992 року № 2885-12 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 9. – Ст. 60.

[3] Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання: Закон України від 19 грудня 1992 року № 2796-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 9. – Ст. 61.

[4] Про державну підтримку підготовки фахівців для сільської місцевості: Указ Президента України від 19 березня 1999 року № 262/99 // Урядовий кур'єр. – 1999 (від 24 березня).

товаровиробників гірських зон та поліських територій»[1], «Про фіксований сільськогосподарський податок»[2], «Про особливості застосування тарифних обмежень імпорту сільськогосподарських товарів відповідно до норм і принципів системи ГАТТ/СОТ»[3] тощо. У преамбулі кожного з перелічених Указів Президента України вказано, що його прийнято відповідно до пункту 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України.

Крім наведеного вузького існує й широке розуміння законодавства, яким крім ратифікованих міжнародних договорів, вважається сукупність усіх різноієрархічних чинних нормативно-правових актів, яку складають законодавчі й підзаконні акти[4]. Це найприйнятніша пропозиція, яка дає змогу відобразити все внутрішнє багатство і зовнішні можливості найповнішого результативного впливу на суспільні відносини.

На жаль, зміст поняття «законодавство» не закріплений законодавчо, а має переважно доктринальне тлумачення. При цьому існують розбіжності в наукових позиціях і різних юридичних шкіл. Вказані теоретичні проблеми можна вирішити прийняттям окремого закону про нормативно-правові акти, їх систему і видові особливості.

Задля справедливості слід згадати, що питання необхідності розробки і прийняття спеціального закону про нормативні акти ставилося ще у 70–80-х роках минулого століття[5]. При цьому вченими навіть пропонувалася концепція зазначеного закону, в якій

---

[1] Про заходи щодо підтримки сільськогосподарських товаровиробників гірських зон та поліських територій: Указ Президента України від 10 серпня 1998 року № 870/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – Ст. 1207. (втратив чинність)

[2] Про фіксований сільськогосподарський податок: Указ Президента України від 18 червня 1998 року № 652/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 25. – Ст. 907. (втратив чинність)

[3] Про особливості застосування тарифних обмежень імпорту сільськогосподарських товарів відповідно до норм і принципів системи ГАТТ/СОТ: Указ Президента України від 13 травня 1997 року № 412/97 // Урядовий кур'єр. – 1997 (від 17 травня).

[4] Загальна теорія держави і права: підручник / За ред. академіків АПрН України М. В. Цвіка та О. В. Петришина. – Х.: Право, 2009. – С. 266–267.

[5] Левченко В. М. Акты Совета Министров СССР и акты, их развивающие / Левченко В. М. // Советское государство и право. – 1975. – № 3. – С. 109; Проблемы совершенствования законодательства // Советское государство и право. – 1985. – № 1. – С. 133; Казьмин И. Ф. Подготовка научной концепции законопроекта (Методологические вопросы) / И. Ф. Казьмин // Советское государство и право. – 1985. – № 3. – С. 35.

значна увага відводилась класифікації видів нормативно-правових актів, а також визначенню їх місця в системі законодавства[1]. На жаль, далі законопроектів справа не пішла ні в Україні, ні в Російській Федерації, хоча об'єктивна потреба у такому законі достатньо висока. Для порівняння, подібний закон був прийнятий у Ватикані ще в 1929 році. Як показала практика, це досить позитивно відбилося на стані впорядкованості нормативно-правових актів цієї держави[2]. З цього боку цілком пояснюваним є інтерес дослідників до існуючих законів про нормативно-правові акти у країнах із пострадянською системою права, зокрема, до того, який зміст вкладає законодавець у визначення поняття законодавства.

Порівняльно-правовий аналіз дав змогу встановити, що розуміння законодавства як сукупності (системи) нормативно-правових актів сприйняте в усіх пострадянських республіках, у яких прийняті закони про нормативно-правові акти. Серед них можна назвати п. 4 ст. 1 Закону Республіки Казахстан «Про нормативні правові акти»[3], ст. 1 Закону Республіки Білорусь «Про нормативні правові акти Республіки Білорусь»[4], ст. 2 Закону Киргизької Республіки «Про нормативні правові акти Киргизької Республіки»[5], ст. 6 Закону Республіки Узбекистан «Про нормативні правові акти Республіки Узбекистан»[6], ст. 2 Закону Республіки Таджикистан «Про нормативні правові акти»[7]. Це широке розуміння змісту законодавства. Його перевагою є можливість про-

---

[1] Поленина С. В. К разработке концепции закона о нормативных актах / С. В. Поленина // Советское государство и право. – 1985. – № 5. – С. 45, 50.

[2] Арзамасов Ю. Г. Новое «указное» нормотворчество: общая характеристика результатов; тенденции развития / Арзамасов Ю. Г., Певцова Е.А. // Государство и право. – 2010. – № 1. – С. 20.

[3] О нормативных правовых актах: Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-I. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108 (дата звернення 17.01.2018).

[4] О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 года № 361-З. URL: http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/text34/index.htm (дата звернення 17.01.2018).

[5] О нормативных правовых актах Кыргызской Республики: Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года № 241. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=28680 (дата звернення 17.01.2018).

[6] О нормативно-правовых актах Республики Узбекистан: Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 года № 160-II. URL: http://www.lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=17141 (дата звернення 17.01.2018).

[7] О нормативных правовых актах: Закон Республики Таджикистан от 26 марта 2009 года № 506. URL: http://minfin.tj/downloads/onpa.pdf (дата звернення 17.01.2018).

ведення узгодження різноієрархічних, різних за своєю юридичною силою нормативно-правових актів у межах однієї цілісної системи, що спрощує роботу з планування розвитку законодавства, розробки і прийняття проектів нормативних актів, а також здійснення контролю за ефективністю реалізації новоприйнятих актів.

Подібне бачення законодавства, за відсутності його нормативного закріплення, міститься лише в інтерпретаційних актах вітчизняної судової практики, зокрема у рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»)[1]. У пункті 3 вказаного рішення йдеться про те, що термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі в основному у значенні як сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (статті 9, 19, 118, пункт 12 Перехідних положень). При цьому в законах залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони, передусім кодифіковані; в інших – у поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади.

Для погодження чи спростування наведеної позиції Конституційного Суду України проаналізуємо підходи до розуміння законодавства, закріплені в поресурсних кодексах та базових законах, які врегульовують природоресурсні відносини. Обрання об'єктом аналізу зазначених актів пояснюється прагматичною метою, адже саме природні ресурси утворюють природний просторово-

[1] Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – Ст. 1209.

предметний базис, у якому і за допомогою якого здійснюється сільськогосподарське виробництво.

Результатом такого аналізу стало групування різних підходів за певними критеріями:

1) розглядають законодавство як сукупність нормативно-правових актів Земельний кодекс України (ст. 4)[1], Закони України «Про тваринний світ» (ст. 1)[2], «Про рослинний світ» (ст. 1)[3], «Про охорону атмосферного повітря» (ст. 2)[4];

2) оперують поняттям галузевого законодавства через перерахування відповідних кодексів та законів, що його утворюють, Кодекс України про надра (ст. 3)[5] та Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 2)[6];

3) виокремлюють відповідне галузеве законодавство через розкриття його призначення (Водний кодекс України (ст. 2)[7];

4) протиставляють законодавчі і нормативно-правові акти. Такий суперечливий підхід міститься в Лісовому кодексі України[8], у ст. 3 якого йдеться про те, що лісові відносини в Україні регулюються Конституцією України, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», Лісовим кодексом, іншими законодавчими актами України, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. Уже з першого погляду видно наведену суперечність, адже перелічені законодавчі акти також є нормативно-правовими.

---

[1] Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

[2] Про тваринний світ: Закон України від 13 грудня 2001 року № 2894-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.

[3] Про рослинний світ: Закон України від 09 квітня 1999 року № 591-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22–23. – Ст. 198.

[4] Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 року № 2707-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.

[5] Кодекс України про надра: Закон України від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

[6] Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

[7] Водний кодекс України: Закон України від 06 червня 1995 року № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

[8] Лісовий кодекс України: Закон України від 21 січня 1994 року № 3852-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.

Аналогічна картина відсутності єдності поглядів щодо змісту поняття законодавства спостерігається і в науковому співтоваристві. Незважаючи на переважаючу доктринальну позицію щодо широкого тлумачення поняття «законодавство» як сукупності всіх нормативно-правових актів, існують й інші, часто полярні підходи до його складу. Так, існує надвузьке розуміння законодавства як структурованої, впорядкованої системи законів[1], а також пропозиція розширити зміст законодавства за рахунок рішень та висновків Конституційного Суду України[2].

При оцінці вагомості зазначених пропозицій слід виходити з того, що наявність розгалуженої системи відповідного законодавства є важливим і дієвим критерієм виокремлення і самостійності відповідних галузей права. При цьому системність передбачає крім високого ступеню взаємозв'язку і взаємодії складових елементів галузі права самодостатність цього нормативного масиву у врегулюванні певного виду суспільних відносин. А розгалуженість полягає у достатній кількості різноієрархічних актів законодавства, щоб забезпечити ознаку системності. Таким чином, перший підхід вузького розуміння законодавства відповідає ознаці системності, однак виключає критерій розгалуженості. І, навпаки, розширення законодавства актами Конституційного Суду України висуває пріоритет розгалуженості над системністю, адже система об'єднує однорідні складові, тоді як вказані акти суду попри зовнішню нормативність за своєю природою не є нормативно-правовими актами. Саме тому акти Конституційного Суду України, маючи квазіпрецедентну природу, не можуть бути частиною законодавства.

Варто зауважити, що з боку практики правозастосування інтегративний підхід, що уособлює широке розуміння законодавства як ратифікованих міжнародних договорів та сукупності усіх різноієрархічних чинних нормативно-правових актів, яку складають законодавчі й підзаконні акти, вбачається найповнішим і найефектив-

[1] Александрова Н. А. Некоторые аспекты понятия «законодательство» субъектов Российской Федерации / Александрова Н. А. // Проблемы права. – 2007. – № 2 (15). – С. 41.

[2] Кравченко М. Г. Поняття та елементи національного законодавства України / Кравченко М. Г. // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Випуск 46. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. – С. 50.

нішим. Тому радує позитивне його сприйняття аграрно-правовою наукою. Широке розуміння аграрного законодавства віднайшло свій прояв у аграрно-правовій науці[1], навчальній літературі з аграрного права як вітчизняного походження[2], так і зарубіжних країн зі спорідненими системами права[3]. Це є додатковим свідченням усталеності зазначеного сприйняття змісту аграрного законодавства, адже у навчальній літературі, за загальним правилом, викладаються лише загальноприйняті науковою громадськістю доктринальні положення.

Водночас формування аграрного законодавства (як зрештою і законодавства в цілому) має свої особливості. Якщо проаналізувати аграрне законодавство, як найбільший і найефективніший пласт аграрних джерел, можна прийти до парадоксального висновку. Чинне законодавство закладає двоступінчасту модель галузевої будови аграрного права. Структуру галузі аграрного права складають два великих блоки, які умовно можна подати як підгалузі: сільськогосподарське право і агропромислове право. Наприклад, правове регулювання тваринництва забезпечують закони України «Про молоко та молочні продукти» від 24 червня 2004 року, «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» від 6 лютого 2003 року, чекає свого розгляду проект Закону України «Про м'ясо і м'ясні продукти». Як видно, першу частину назви цих законів утворює продукція сільського господарства, а іншу – продукти її переробки, яку одержують на підприємствах агропромислового комплексу. Такий стан можна пояснити саме створенням у

[1] Статівка А. М. Про Концепцію систематизації аграрного законодавства / А. М. Статівка // Вісник Національної академії правових наук України. – 2017. – № 3 (90). – С. 79; Духневич І. В. Розвиток аграрного законодавства України : автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / І. В. Духневич; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2011. – С. 6, 8, 12.

[2] Аграрне право України: підручник / В. З. Янчук, В. І. Андрейцев, С. Ф. Василюк та інші; За ред. В. З. Янчука. 2-е вид., перероб. та допов. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – С. 40–57; Аграрне право України: підручник / За ред. О. О. Погрібного. – К.: Істина, 2007. – С. 72–86; Аграрне право: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В. П. Жушман, В. М. Корнієнко, Г. С. Корнієнко та ін.; за ред. В. П. Жушмана та А. М. Статівки. – Х.: Право, 2010. – С. 16–25; Аграрне право України: підручник / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – С. 66–77.

[3] Аграрное право России: учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. М. И. Козырь. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – С. 91–119.

середині 80-х років минулого століття Державного агропромислового комітету, якому були передані переробні підприємства іншої галузевої належності (передусім харчової промисловості). З тих пір і відбулося своєрідне спадкування дуалістичного розуміння законодавцем сутності аграрних відносин. Це нібито розширює предмет аграрного права, що можна розглядати як позитив. Проте, з іншого боку, відбувається надмірне ускладнення процесу осягнення аграрно-правового матеріалу, особливо під час його вивчення студентами. Крім того, створюється надмірна «захаращеність» аграрного законодавства надлишковою масою нормативно-правових актів[1].

Схожий підхід закладено і у Класифікаторі галузей законодавства України[2], за винятком того, що у ньому взагалі відсутня така галузь, як аграрне законодавство. Натомість під шифром 140.000.000 міститься галузь «Сільське господарство та агропромисловий комплекс», внутрішня будова якої нараховує 31 структурну позицію. Іншими словами держава у особі Міністерства юстиції України не визнає існування аграрного законодавства, замінивши його сільськогосподарським і агропромисловим. Мотиви і підстави ігнорування визнаної у світі галузі, на жаль, не пояснюються. Таке становище не тільки поглиблює кризу нормотворчої діяльності у аграрній сфері суспільного виробництва, а й збільшує розрив між останньою та її доктринальним обґрунтуванням.

Іншим проблемним моментом формування системи аграрного законодавства є відмінність джерельної природи його складових. Йдеться не просто про внутрішню неоднорідність за юридичною силою утворюючих законодавство нормативно-правових актів, а, насамперед, про наявність у структурі аграрного законодавства іншої складової, якою є аграрні міжнародні договори. Проблема полягає передусім у визначенні місця у системі аграрного законодавства міжнародних договорів, чинність яких не потребує їх

[1] Єрмоленко В.М. Деякі теоретичні проблеми аграрного права. Сучасні проблеми аграрного і природоресурсного права: міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 30-31 жовтня 2009 р.): зб. наук. пр. / за заг. ред. В.М. Єрмоленка та ін. – К.: ІРІДІУМ, 2009. – С. 22–23.

[2] Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України: наказ Міністерства юстиції України від 02 червня 2004 року № 43/5 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04 (дата звернення 17.01.2018).

ратифікації вищим законодавчим органом країни, адже міжнародні договори мають власну класифікацію.

Так, міжнародні договори відповідно до ст. 3 однойменного Закону України «Про міжнародні договори»[1] диференціюються на укладені: від імені України (міждержавні); від імені Уряду України (міжурядові); від імені міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (міжвідомчі). При цьому відповідно постає питання про співвідношення юридичної сили таких міжнародних договорів та про їх належність до системи законодавства. З цього боку достатньо обґрунтованим уявляється висловлене у науковій літературі судження, згідно якого юридична сила міжнародних договорів, затверджених Указом Президента, дорівнює юридичній силі самого указу. Відповідно, юридична сила міжнародних договорів, затверджених постановою уряду, рівнозначна юридичній силі цієї постанови тощо[2]. Однак міжурядові та міжвідомчі договори, як правило, укладаються у контексті вже існуючих міждержавних договорів, переважно ратифікованих Верховною Радою України. Однак одночасно діють багато договорів нижчих рівнів, що не мають міждержавних аналогів, тобто не відповідають ратифікаційній вимозі, закріпленій конституційно.

Взагалі ратифікаційна вимога цілком справедливо визнається у науковій літературі такою, що дискредитує міжнародні договори України, які не потребують ратифікації відповідно до закону, а підлягають затвердженню Президентом України, Кабінетом Міністрів України, а також ті міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких була висловлена Президією Верховної Ради УРСР, чи Верховною Радою УРСР[3]. З огляду на сказане всі аграрні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана у встановленому порядку навіть поза ратифікаційною вимогою, доцільно вважати невід'ємною частиною національного аграрного законодавства.

---

[1] Про міжнародні договори: Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

[2] Барциц И. Н. Международное право и правовая система России / Барциц И. Н. // Журнал российского права. – 2001. – № 2. – С. 62–63.

[3] Назаренко О. А. Міжнародні договори України в системі джерел конституційного права України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. А. Назаренко; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2006. – С. 17.

Відомий російський вчений юрист-аграрник Г. Ю. Бистров свого часу ввів до наукового обігу поділ актів сільськогосподарського законодавства на уніфіковані та диференційовані акти. Розглядаючи їх як юридичне джерело і форму виразу норм сільськогосподарського права, він визначав уніфіковані акти як такі, що мають у своїй основі інтеграцію правового регулювання аграрних відносин, а у основу відмежування диференційованих актів поклав врахування суб'єктного складу їх предмету[1]. Проте з боку сьогодення наведена позиція не позбавлена методологічних недоліків. Не визначеними є межі інтеграції, адже можна здійснювати інтеграцію аграрно-правових норм як за кількома видами аграрних відносин, так і в цілому в межах предмету аграрного права. Недостатньо повною є й диференціація. По-перше, поняття диференційованого акта за критерієм суб'єктного складу застосовне переважно до аграрних законів, окремі з яких дійсно можна присвятити викладенню особливостей правового становища певних суб'єктів аграрних правовідносин. Зокрема, такими є закони України «Про колективне сільськогосподарське підприємство», «Про фермерське господарство», «Про сільськогосподарську кооперацію», «Про особисте селянське господарство» тощо. По-друге, зосередження уваги лише на суб'єктному критерії диференціації звужує багатоаспектність розуміння аграрних відносин.

Водночас М. Я. Ващишин вважає, що саме уніфіковані нормативно-правові акти стали ядром аграрного законодавства. На її думку, у результаті інтеграції правового регулювання аграрних відносин зростає значення уніфікованих нормативно-правових актів, які слугують основним нормативним матеріалом для побудови цілісної, органічної системи галузевих нормативних актів, наділених єдиним юридичним змістом[2]. Цей висновок по суті випливає з природи уніфікації в праві як: 1) процесу приведення чинного права до єдиної системи, усунення розбіжностей і надання одноманітності правовому

[1] Быстров Г. Е. Источники советского сельскохозяйственного права / Г. Е. Быстров. – М.: Изд-во МГУ, 1985. – С. 65, 104.

[2] Ващишин М. Я. Класифікація джерел аграрного права України / М. Я. Ващишин // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матер. регіон. наук.-практ. конф. (13-14 лютого 2003 р.). – Львів: ЛНУ, 2003. – С. 330.

регулюванню подібних або близьких видів суспільних відносин[1]; 2) зменшення обсягу нормативного матеріалу, виключення елементів нормативного дублювання; 3) полегшення вивчення і застосування правових норм[2]; 4) розробки загальних норм для однотипних відносин; 5) способу удосконалення законодавства шляхом усунення дисбалансу, що виник на користь диференціації[3].

При цьому безумовно прийнятним є запропонований М. Я. Ващишин поділ уніфікованих нормативно-правових актів на загально-уніфіковані, що є обов'язковими не лише для аграрних, а й для інших суб'єктів, та спеціально-уніфіковані, що поширюють свою чинність лише на відносини у сфері сільськогосподарського виробництва і соціального розвитку села[4]. Таке бачення класифікації уніфікованих аграрних нормативно-правових актів логічно вписується в сучасні уявлення про подвоєння (а то й потроєння) структури системи права за рахунок існування комплексних галузей права.

Однак, незважаючи на важливість уніфікованих аграрних нормативно-правових актів, не можна скидати з рахунків і роль диференційованих актів. На глибоке переконання Н. О. Багай, особливості внутрішніх відносин повинні відбиватися саме в диференційованих актах аграрного законодавства, тоді як належне правове регулювання зовнішніх аграрних відносин має забезпечуватися системою уніфікованих нормативно-правових актів[5]. За своїм змістом наведена думка відбиває дійсний стан речей, бо внутрішні аграрні відносини є похідними від особливостей суб'єктного складу, тоді як зовнішні відносини у своїй основі мають значно розгалуженіший критеріальний інструментарій.

---

[1] Ющик О. І. Уніфікація у праві. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 921.

[2] Садиков О. Н. Дифференциация и унификация гражданского законодательства / Садиков О. Н. // Советское государство и право. – 1969. – № 12. – С. 38.

[3] Волков Р. Н. Понятие унификации гражданского законодательства / Волков Р. Н. // Право и государство: теория и практика. – 2011. – № 1 (73). – С. 28.

[4] Ващишин М. Я. Класифікація джерел аграрного права України / М. Я. Ващишин // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матер. регіон. наук.-практ. конф. (13-14 лютого 2003 р.). – Львів: ЛНУ, 2003. – С. 331.

[5] Багай Н. О. Структура аграрного законодавства України: проблеми розвитку / Багай Н. О. // Стан та перспективи розвитку аграрного права: Матер. міжнар. наук.-теор. конф., присв. 80-річчю В. З. Янчука (Київ, 26-27 трав. 2005 р.) / За ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила. – К.: Магістр–XXI сторіччя, 2005. – С. 57.

Водночас існує проблема єдності понятійного апарату у частині найменування диференційованих нормативно-правових актів. Наприклад, В.В. Устюкова застосовує до характеристики законів, прийнятих для різних організаційно-правових форм, поняття «статутні»[1]. У свою чергу, М.Я. Ващишин пропонує за аналогією до теорії господарського права перейменувати диференційовані аграрні нормативно-правові акти, назвавши їх статусними (компетенційними)[2]. Не вдаючись до детального порівняльного аналізу етимології застосовуваних понять, слід надати перевагу більш слушному терміну «статусні», адже поняття компетенції є складовою понятійно-категорійного апарату публічно-правових галузей права, зокрема адміністративного. Так само назва «статусний» має перевагу над «статутний», бо статут за своєю природою є локальним підзаконним нормативно-правовим актом. Присвоювати закону назву підзаконного акта навряд чи є логічним і доцільним.

Водночас до поділу аграрних нормативно-правових актів на диференційовані також виникають певні зауваження. По-перше, вище вже йшлося про застосовність такого підходу переважно до аграрних законів. По-друге, в основу формування аграрного диференційованого акта (у запропонованому Г.Ю. Бистровим варіанті їх бачення) покладається лише один критерій, що виокремлює особливості правового статусу певного сільськогосподарського товаровиробника. Між тим, поняття диференціації є складним, а тому має бути значно багатшим за критеріальною основою. Такий висновок перегукується з уже висловленою раніше думкою про неможливість існування єдиного критерію диференціації, оскільки підстави диференціації визначаються різними умовами і показниками, які перебувають у різних площинах[3].

---

[1] Устюкова В. В. Правовое положение крестьянского (фермерского) хозяйства и личного подсобного хозяйства в условиях аграрной реформы: Монография / Устюкова В. В. – М.: ИГП АН РАН, 2000. – С. 9.

[2] Ващишин М. Я. Диференційовані джерела як нормативна основа діяльності сільськогосподарських товаровиробників / Ващишин М. Я. // Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин в Україні: зб. наук. праць за результ. Міжнар. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 14–15 травня 2010 р.). – Хмельницький, 2010. – С. 150.

[3] Бару М. И. Унификация и дифференциация норм трудового права / Бару М. И. // Советское государство и право. – 1971. – № 10. – С. 49.

Тому іншим (крім статусних) різновидом диференційованих нормативно-правових актів можуть бути ***операційні*** (***діяльнісні)*** акти (від лат. operatio – діяльність). Операційні нормативно-правові акти мають прийматися залежно від виду діяльності, які вони покликані опосередковувати. Такими є закони України: «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність»[1], «Про захист рослин»[2], «Про пестициди і агрохімікати»[3], «Про карантин рослин»[4], «Про молоко та молочні продукти»[5], «Про бджільництво»[6], «Про племінну справу в тваринництві»[7], «Про аквакультуру»[8] тощо.

Звісно наведений поділ диференційованих нормативно-правових актів на статусні та операційні є досить умовним, адже виділити в чистому вигляді нормативний акт за вказаними критеріями неможливо. Навіть у зовні нібито безспірно «статусних» законах «Про колективне сільськогосподарське підприємство», «Про фермерське господарство», «Про особисте селянське господарство» поряд зі «статусними» нормами міститься значний масив норм, що виокремлюють особливості виробничо-господарської діяльності. І навпаки, у вищеназваних «операційних» законах суто «діяльнісні» норми межують із нормами, що визначають статус суб'єктів певної діяльності. Тому основою такого розмежування має бути змістовне переважання статусних чи діяльнісних норм, що випливає вже із самої назви закону. Адже у статусному законі розглядається узагальнена діяльність відповідного суб'єкта господарювання, тоді як

[1] Про сільськогосподарську дорадчу діяльність: Закон України від 17 червня 2004 року № 1807-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 38. – Ст. 470.

[2] Про захист рослин: Закон України від 14 жовтня 1998 року № 180-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1998. – № 50-51. – Ст. 310.

[3] Про пестициди і агрохімікати: Закон України від 02 березня 1995 року № 86/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 14. – Ст. 91.

[4] Про карантин рослин: Закон України від 19 січня 2006 року № 3369-XV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 19-20. – Ст. 167.

[5] Про молоко та молочні продукти: Закон України від 24 червня 2004 року № 1870-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 513.

[6] Про бджільництво: Закон України від 22 лютого 2000 року № 1492-III // Відомості Верховної Ради України. 2000. – № 21. – Ст. 157.

[7] Про племінну справу в тваринництві: Закон України від 21 грудня 1999 року № 1328-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 6-7. – Ст. 37.

[8] Про аквакультуру: Закон України від 18 вересня 2012 року № 5293-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 43. – Ст. 616.

операційний закон будується на основі певного окремого виду сільськогосподарської діяльності.

Крім кола питань, з яких можуть прийматися нормативні акти, іншим критерієм диференціації законодавства є орган, який може встановлювати диференційовані норми[1]. Якщо критерій кола питань одержав своє втілення у статусних і операційних критеріях формування аграрних нормативно-правових актів, то інший критерій має узагальнену міжгалузеву юридичну природу і тому цілком прийнятний для сприйняття аграрно-правовою теорією. Як наслідок, ще одним критерієм диференціації аграрних нормативно-правових актів, який можна умовно назвати ***інституціональним***, слід вважати особливості суб'єкта нормотворчості, за яким вказані акти набувають різної юридичної сили.

У кінцевому підсумку вимальовується така класифікація диференційованих аграрних нормативно-правових актів: статусні, операційні та інституціональні. Уніфіковані акти слід поділяти на загально-уніфіковані та спеціально-уніфіковані. Вказана класифікація актуальна для нинішнього стану розвитку правового регулювання аграрних відносин, що не виключає однак можливості її подальшого розвитку.

При цьому слід зважати на тісний діалектичний взаємозв'язок між уніфікацією і диференціацією аграрних нормативно-правових актів, які перебувають у постійному взаємному впливі і взаємодії, які спричинюють динамічні зміни у співвідношенні вказаних актів. Такий взаємозв'язок доцільно проілюструвати на прикладі нормативних актів уряду, якими, за висновком Г. Ю. Бистрова, встановлюється переважна більшість норм аграрного права[2]. Так, уніфікований аграрний нормативно-правовий акт, покликаний врегулювати відносини з фінансової підтримки заходів в агропромисловому комплексі[3],

---

[1] Бару М. И. Унификация и дифференциация норм трудового права / Бару М. И. // Советское государство и право. – 1971. – № 10. – С. 49.

[2] Быстров Г. Е. Источники советского сельскохозяйственного права / Быстров Г. Е. – М.: Изд-во МГУ, 1985. – С. 21.

[3] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки заходів в агропромисловому комплексі: постанова Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2012 року № 104 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 13. – Ст. 483.

потребує диференціації за рахунок низки статусних[1] і операційних[2] актів.

Досліджуючи особливості аграрного законодавства, не можна обминути увагою його структуру. Свого часу Г. Ю. Бистров запропонував розглядати структурну будову сільськогосподарського законодавства, складовими якої є сукупність відповідних підгалузей та правових інститутів[3]. Подібні тенденції збереглися й досі, зокрема щодо інституціональної структури аграрного[4] та суміжного з ним екологічного законодавства[5]. Проте такі пропозиції не є достатньо обґрунтованими як з боку теорії права, так і галузевих юридичних наук. Поки що загальноприйнятим і усталеним є те, що система правових інститутів і підгалузей визначає інституціональну будову будь-якої галузі права, а не галузевого законодавства. Звідси, структуру аграрного законодавства формують законодавчі й підзаконні акти, а також відповідні міжнародні договори.

Не принижуючи ролі підзаконних нормативно-правових актів у регулюванні суспільних відносин, все ж таки слід вказати на

---

[1] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам: постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 року № 1102 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 34. – Ст. 2269; Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів: постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 2011 року № 272 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 20. – Ст. 849; Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки для створення оптових ринків сільськогосподарської продукції: постанова Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2010 року № 893 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 74. – Ст. 2636.

[2] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для селекції в рослинництві: постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2009 року № 232 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 21. – Ст. 674; Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку тваринництва: постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2009 року № 282 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 24. – Ст. 786; Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання програми селекції у тваринництві та птахівництві на підприємствах агропромислового комплексу: постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 року № 515 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 37. – Ст. 1527.

[3] Быстров Г. Е. Источники советского сельскохозяйственного права / Быстров Г. Е. – М.: Изд-во МГУ, 1985. – С. 28, 38.

[4] Багай Н. О. Інститути аграрного законодавства України: поняття та юридична природа / Н. О. Багай // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. – 2015. – Вип. 16. – Т. 2. – С. 53–54.

[5] Нечипорук Л. Д. Еколого-правове регулювання раціонального використання об'єктів тваринного світу: дис… канд. юрид. наук: 12.00.06 / Л. Д. Нечипорук; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2009. – С. 65.

загальну тенденцію до надмірного й невиправданого зростання обсягів підзаконної правотворчості[1]. У сучасних аграрно-правових дослідженнях також звертається увага на існуючу диспропорцію у співвідношенні між законами і підзаконними актами, регулюючими аграрні відносини, що свідчить про значну «захаращеність» аграрного законодавства підзаконними актами. Як один із шляхів вирішення цієї проблеми пропонується оптимізація зазначеного співвідношення через зменшення кількості аграрних підзаконних актів за рахунок підвищення їх якості[2].

Звідси виникає необхідність проведення дослідження щодо ролі підзаконних актів у сучасному аграрно-правовому регулюванні та їх оптимального співвідношення із законодавчим прошарком.

Насамперед слід зазначити, що виходячи з реалій нинішньої вітчизняної моделі правового регулювання, яка є спадкоємцем радянської системи права, відмова від превалювання масиву підзаконних актів над законами виглядає досить ефемерно. Наприклад, у СРСР за останні п'ятдесят років існування радянської влади (1938–1988 рр.) було прийнято всього біля 100 законів. Решту загального сегменту системи нормативно-правового регулювання складали підзаконні акти, які досить успішно вправлялися із своїми завданнями. Але у СРСР, на відміну від сучасності, суспільні відносини не мали такої тенденції до бурхливого розвитку, як зараз.

Отже, виникає проблема співвідношення законів і підзаконних актів, адже вони регулюють одні й ті самі відносини, тільки на різних рівнях узагальнення чи конкретизації таких відносин. У зв'язку з цим теоретики вказують на такий суттєвий недолік нормотворчого процесу, як відсутність єдиних критеріїв при виробленні та виборі форми нормативно-правових актів. Так, не зовсім зрозуміло, чому певне коло суспільних відносин в одних випадках регулюється законом, в інших – президентськими указами, у тре-

[1] Оніщенко Н. М. Соціальний вимір правової системи: реалії та перспективи: Монографія / Оніщенко Н. М., Пархоменко Н. М. / Відп. ред. Ю. С. Шемшученко. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2011. – С. 96.

[2] Земко А. М. Закон як джерело аграрного права / А. М. Земко // Сучасне земельне, аграрне, екологічне та природо ресурсне право: актуальні проблеми теорії та практики: Матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Біла Церква, 21–22 тр. 2010 р.). – Біла Церква, 2010. – С. 65.

тіх – урядовими постановами, відомчими нормативно-правовими актами, актами органів місцевого самоврядування тощо[1].

Передусім слід виходити з постулату, що по мірі підвищення абстрактності нормативного акта знижується його здатність до ефективного управління системою[2]. Як відомо, найвищим рівнем абстрактності наділено закон, а тому він потребує подальшої конкретизації за допомогою підзаконних актів. При цьому доповнення, конкретизація, деталізація являють собою певні способи організації змісту нормативних приписів, які приймаються з одного і того ж питання різними державними органами, забезпечують співпідпорядкованість (ієрархію) актів. Це так звана похідна (в іншій інтерпретації – розвиваюча) нормотворчість, функціями якої є конкретизація і деталізація[3]. Це вимагає щонайменше вияснення змісту останніх понять.

Звернення до прийому філологічного тлумачення дає змогу розкрити зміст поняття «конкретизувати» (франц. concretiser < лат. concretus – згущений) як робити наочнішим, уточнювати[4], надавати чому-небудь конкретного вираження; визначати конкретно, точно, предметно[5]. При цьому уточнення розуміється як поправка, пояснення, доповнення з метою надання більшої точності чому-небудь[6]. Натомість «деталізувати» (франц. detail – частка, подробиця) означає докладно, з усіма подробицями розробляти, з'ясовувати, розповідати що-небудь[7]. Тобто головною ознакою є вичерпність опису з урахуванням всіх подробиць описуваного явища.

Проведене з'ясування змісту досліджуваних понять дає змогу дійти висновку, що в юридичній сфері застосування вони розріз-

---

[1] Теплюк М. О., Ющик О. І. Закони України як джерела конституційного права. Джерела конституційного права України: монографія. – К.: Наукова думка, 2010. – С. 183.

[2] Поленина С. В. Система права и система законодательства в современных условиях / С. В. Поленина // Правоведение. – 1987. – № 5. – С. 34.

[3] Левченко В. М. Акты Совета Министров СССР и акты, их развивающие / В. М. Левченко // Советское государство и право. – 1975. – № 3. – С. 105–106.

[4] Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних словосполучень / Уклад. Л. О. Пустовіт та ін. – К.: Довіра, 2000. – С. 547.

[5] Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – С. 448.

[6] Там само. – С. 1308.

[7] Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних словосполучень / Уклад. Л.О. Пустовіт та ін. – К.: Довіра, 2000. – С. 345.

няються за глибиною, за ступенем чіткості окреслення відповідних правових явищ, які мають загальніший характер (загальні правила поведінки, викладені у законах).

Виходячи з наведеного, при співставленні юридичного аспекту конкретизації і деталізації слід взяти за основу підхід П. М. Рабіновича, що по-перше, правоконкретизація є об'єктивною необхідністю ефективного правового регулювання, оскільки без неї неможливо застосовувати і реалізовувати в індивідуальних ситуаціях загальні і абстрактні правила поведінки, які містяться в нормативних актах. По-друге, це діяльність компетентних державних (або уповноважених суспільних) органів і посадових осіб. По-третє, її об'єктом є юридичні норми, що містять поняття високого рівня загальності та абстрактності, обсяг (логічний) таких норм визначається обсягом понять, які в них використовуються. По-четверте, результати правоконкретизуючої діяльності фіксуються в певній формі і набувають юридично обов'язковий характер. Таким чином, офіційна конкретизація права – це здійснювана державними та іншими уповноваженими органами діяльність зі зменшення обсягу понять юридичної норми на основі розширення їх змісту, результати якої фіксуються в певних нормативних актах[1]. І, навпаки, якщо в основі конкретизації лежить обмеження понять, то деталізація здійснюється за допомогою такої логічної операції, як аналіз. На відміну від конкретизації деталізація являє собою дроблення правової норми на складові, причому сума цих частин має складати зміст норми. Шляхом деталізації досягається докладніша регламентація суспільних відносин[2].

На жаль, вказана диспропорція супроводжуватиме процес формування аграрного законодавства у оглядовому майбутньому. Серед причин такого становища можна назвати безпосередньо саму можливість конкретизації та деталізації загального механізму аграрно-правового регулювання, встановленого законами, і оперативнішого, ніж законами, реагування на динаміку змін аграрних відносин,

[1] Рабинович П. М. Конкретизация правовых норм (общетеоретические проблемы) / Рабинович П. М., Шмелева Г. Г. // Правоведение. – 1985. – № 6. – С. 32.

[2] Там само. – С. 34.

що криється в самій природі підзаконних актів. З іншого боку, ні теоретично, ні емпіричним шляхом не визначено і не обґрунтовано показник рівня раціонального співвідношення між законодавчими й підзаконними складовими як законодавства в цілому, так і аграрного законодавства зокрема. Тому значно прийнятнішою є висловлена вище пропозиція щодо необхідності підвищення вимог до якості не тільки підзаконних, а й законодавчих актів.

Нарешті, останнє із загальних питань, яке доцільно підняти при дослідженні особливостей аграрного законодавства, викликане існуючою думкою, що правові принципи та інші риси правової спільності нового системного утворення, яким є сьогодні аграрне законодавство, формуються по мірі накопичення нормативного матеріалу[1]. Передусім, у наведеному вислові спостерігається зміщення вектору процесу створення масиву аграрного законодавства, що є методологічною похибкою, яка випливає з вказаного прикладу визнання суб'єктивності характеру правових принципів. Навпаки, принципи законодавства мають об'єктивну природу, а тому саме вони повинні покладатися в основу формування як окремих нормативно-правових актів, так і системи аграрного законодавства в цілому. У супротивному разі процеси нормотворення міститимуть виключно суб'єктивістське бачення без врахування всіх нюансів об'єктивної природи аграрних відносин, що врешті призведе до зниження якості усіх складових аграрного законодавства.

Однією з найважливіших тем, що супроводжує вивчення будь-якого законодавства, є необхідність його удосконалення. При цьому, найоптимальнішим напрямом вважається систематизація. Не є виключенням із цього ряду і аграрне законодавство, систематизації якого присвячено цілу низку наукових праць. Проаналізувавши існуючі підходи, І. В. Духневич запропонувала комплексну схему проведення систематизації аграрного законодавства, що передбачає поєднання різних форм систематизації і дотримання черговості їх застосування стосовно законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, що містять аграрно-пра-

[1] Быстров Г. Е. Источники советского сельскохозяйственного права / Г. Е. Быстров // Советское государство и право. – 1983. – № 3. – С. 24.

вові норми: 1) облік аграрного законодавства, що являє собою діяльність по збиранню, зберіганню і підтриманню в контрольному стані нормативних актів аграрного законодавства; 2) проведення інкорпорації аграрного законодавства, що дозволить виявити всю сукупність нормативно-правових актів, які регулюють аграрні відносини; 3) консолідація аграрного законодавства, що знайде своє вираження в об'єднанні двох або декількох близьких за предметом та методом регулювання аграрних нормативно-правових актів в один; 4) здійснити кодифікацію аграрного законодавства, тобто суттєву переробку нормативного матеріалу і, як результат, розробку нового за формою і змістом Аграрного кодексу України. В основу кодифікації аграрного законодавства необхідно покласти ознаку диференційованої сукупності аграрних відносин, незважаючи на їхню зовнішню неоднорідність[1].

Запропонована схема є досить раціональною, яка відповідає в цілому сучасним потребам і вимогам систематизації аграрного законодавства, що однак не виключає необхідності висловлення деяких змістовних зауважень. По-перше, щодо інкорпорації, то виявлення всієї сукупності аграрних нормативно-правових актів не є її метою, а стосується лише одного із завдань саме обліку аграрного законодавства. По-друге, результатом кодифікації аграрного законодавства автором бачиться одержання нового за формою і змістом Аграрного кодексу України. Але про яку новизну форми і змісту йдеться, якщо ми не маємо попереднього Аграрного кодексу, тобто невідомі його «старі» форма і зміст. Нарешті, не зовсім відповідним є вираз про зовнішню неоднорідність сукупності аграрних відносин. Аграрні майнові, членські, трудові, організаційно-управлінські та інші відносини апріорі не можуть бути неоднорідними через їх належність до юридичного явища одного роду – предмету аграрно-правового регулювання.

Паралельно слід вказати на ще одну комплексну пропозицію щодо систематизації аграрного законодавства, яку зробив професор А. М. Статівка, і яка є результатом його багаторічних напрацювань

[1] Духневич І. В. Розвиток аграрного законодавства України : автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / І. В. Духневич; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2011. – С. 12.

у розглядуваній сфері наукових досліджень. Він пропонує розробити і прийняти Концепцію державної програми систематизації аграрного законодавства, яка повинна передбачати етапи: 1) облік аграрного законодавства; 2) інкорпорація аграрного законодавства у вигляді видання офіційного збірника «Сільське господарство та агропромисловий комплекс»; 3) прийняття Закону «Про сільське господарство»; 4) розроблення та прийняття кодифікованого акта аграрного законодавства[1]. З попереднім підходом, висловленим І.В. Духневич, наведену пропозицію поєднує послідовна інтеграція чотирьох усталених способів систематизації законодавства: обліку, інкорпорації, консолідації, кодифікації. Проте існує й суттєва відмінність, яка полягає у детальнішому, конкретизованому баченні глибини такого складного процесу, як систематизація аграрного законодавства. На відміну від попередньої абстрактної пропозиції пропонується конкретна форма інкорпорації як офіційного видання «Сільське господарство та агропромисловий комплекс» у матеріальній (багатотомний збірник) та електронній формах. У сфері консолідації аграрного законодавства замість абстрактної пропозиції об'єднання двох або декількох близьких за предметом та методом регулювання аграрних нормативно-правових актів в один професор А.М. Статівка бачить прийняття Закону України «Про сільське господарство», що повністю відповідає потребам сьогодення.

Нарешті, необхідно повністю погодитись з його думкою про передчасність на сьогодні прийняття Аграрного кодексу, оскільки незавершеною залишається земельна реформа (відсутній повноцінний ринок земель), результати якої впливатимуть на подальшу реструктуризацію аграрного виробництва[2]. Це лише одна з серйозних причин, що дійсно гальмує не лише кодифікацію аграрного законодавства, а розвиток аграрних відносин у цілому, як матеріальну основу такого законодавства. Значно глобальнішою перепоною кодифікації є довготривала політико-економічна нестабільність, коли постійно змінюються «правила гри» на ринку сільськогоспо-

[1] Статівка А. М. Про Концепцію систематизації аграрного законодавства / А. М. Статівка // Вісник Національної академії правових наук України. – 2017. – № 3 (90). – С. 80–86.

[2] Там само. – С. 86.

дарської продукції, адже запорукою ефективності будь-якого нормативно-правового акта, не кажучи про кодекс як найдосконаліший прояв останнього, є усталеність зовнішнього середовища його дії. Але загалом пропозиція про розробку і прийняття Концепції державної програми систематизації аграрного законодавства вбачається не тільки слушною і нагальною, а й оптимальною спробою моделювання сучасного аграрного законодавства.

2.2. НАПРЯМИ ЕВОЛЮЦІЇ АГРАРНОГО ПРАВА У КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

ДУХНЕВИЧ А.В. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін юридичного факультету Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки (м. Луцьк)

У 2017 році минуло дев'ять років з того моменту, як Україна набула повноправного членства у Світовій організації торгівлі (СОТ) і приєдналась до Угоди про сільське господарство та інших багатосторонніх Угод цієї міжнародної організації. Вступ України до СОТ в історії Українського народу як суб'єкта права власності на землю, яка є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, необхідно розцінювати як один з ключових чинників впливу на суспільну свідомість і формування правосвідомості щодо існуючих стереотипів, уявлень, поглядів, ідей, переконань кожного на участь держави у різних міжнародних організаціях з питань економічного, соціального, екологічного та іншого спрямування.

Насамперед більшість вчених сходяться у своїх висновках на тому, що формування сучасного аграрного законодавства було розпочато ще за рік до проголошення незалежності України в Українській РСР, коли ВР УРСР прийняла Декларацію про державний суверенітет від 16 липня 1990 року[1], а також Закон «Про еконо-

[1] Про державний суверенітет України : Декларація від 16 липня 1990 року № 55-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/55-12/conv

мічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 року[1] постанову «Про земельну реформу» та ЗК УРСР від 18 грудня 1990 року[2], Закон «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу у народному господарстві Української РСР» від 17 жовтня 1990 року[3], які не лише проголошували політичну, економічну і державно-правову самостійність республіки у складі союзної радянської держави, а й визначали основні засади економічної незалежності на основі зміни і розвитку відносин власності на землю, майно, майнові комплекси, організаційно-правових форм ведення сільського господарства, запровадження елементів ринкових економічних відносин у сільському господарстві та АПК.

Погоджуючись із такими висновками варто лише додати, що з прийняттям Декларації про державний суверенітет України були закладені правові основи щодо юридичної моделі взаємодії норм міжнародних договорів і національного законодавства, які є ключовими для визначення в теперішніх умовах юридичної природи Угоди про сільське господарство в СОТ у системі аграрного законодавства. Мається на увазі ч. 3 розділу X Декларації, у якій передбачено, що Україна визнає пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права.

За висновками українських вчених у галузі аграрного права, формування сучасної системи аграрного законодавства відбувалось на різних методологічних засадах, які не дозволяли сформувати узгоджені концептуальні, ідеологічні, політичні та юридичні моделі реформування суспільних відносин у сільському господарстві та АПК і утвердити ефективну систематизовану структуру законів, підзаконних актів у аграрній сфері.

У цьому зв'язку В.В. Носік стверджує, що упродовж усього періоду здійснення земельної і аграрної реформи з 1990 року в

[1] Про економічну самостійність : Закон УРСР від 3 серпня 1990 року № 142-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/142-12

[2] Про земельну реформу : Постанова Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 року № 563-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/563-12/conv

[3] Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу у народному господарстві Української РСР : Закон Української РСР від 17 жовтня 1990 року № 400-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/400-12

Україні законодавчо закріплювалось і впроваджувалось у життя як мінімум п'ять юридичних моделей реформування земельних і аграрних відносин, жодна з яких не була доведена до логічного завершення, оскільки характерною рисою для всіх цих форм утвердження нового земельного ладу в Україні є застосування діаметрально протилежних за своєю суттю методологічних і науково-теоретичних основ реформування земельних і аграрних відносин, зокрема економічних теорій додаткової вартості, марксистсько-ленінське вчення про державу і право, концепції права власності Українського народу на землю і реформування аграрних та земельних відносин на ринкових засадах на основі роздержавлення і приватизації землі, майна, цілісних майнових комплексів, житла, створення різних організаційно-правових форм здійснення підприємницької діяльності у сільському господарстві та інших сферах економіки тощо[1].

Незважаючи на те, що у 1993 році Україна розпочала процес підготовки вступу до СОТ, формування і розвиток аграрного законодавства упродовж наступних років відбувались в умовах, коли у суспільній свідомості і правосвідомості переважали утверджені на радянській ідеології стереотипні погляди на сільське господарство на землях виключної державної власності і праві постійного користування землями сільськогосподарського призначення лише у таких трьох основних організаційно-правових формах виробництва сільськогосподарської продукції як колгоспи, радгоспи і міжгосподарські підприємства та об'єднання.

Відповідно у законах та інших нормативно-правових актах знаходили своє вираження і закріплення, з одного боку, консервативні положення щодо колгоспно-радгоспної системи господарювання у сільському господарстві, АПК і соціальному розвитку сільських територій, з другого – у законах поступово закріплювались і впроваджувались у практику регулювання аграрних відносин нові правила, імперативи, положення, які за своєю суттю виражали ринкові засади ведення сільського господарства.

[1] Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: монографія / В. В. Носік. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 76-110.

Після проведеного у середині 90-х років минулого сторіччя розпаювання земель колективних сільськогосподарських підприємств за відповідними Указами Президента України[1], після приватизації радгоспів та підприємств АПК згідно Закону України «Про особливості приватизації майна у агропромисловому комплексі», після проведеної до 1 квітня 2000 року реорганізації колективних сільськогосподарських підприємств відповідно до Указу Президента України «Про прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 року[2] формування аграрного законодавства було спрямовано на забезпечення реалізації основних напрямків аграрної і земельної реформ та втілення у життя ринкових відносин у сільському господарстві.

Відтак у період до вступу в СОТ система аграрного законодавства перебувала у стані формування, і тому її не можна було назвати ефективною. Однією з причин, що стримувала розвиток аграрної сфери до 2008 року, на думку С.І. Бугери, є недосконалість аграрного законодавства, яке, по-перше, складається з великої кількості нормативно-правових актів, що мають різну юридичну силу; по-друге, значний відсоток законодавства становлять відомчі нормативно-правові акти; по-третє, в аграрному законодавстві присутні правові норми, що належать до інших галузей права; по-четверте, певна частина відомчих нормативно-правових актів містить правові норми, що суперечать чинному законодавству, ускладнюють практику застосування аграрного права та знижують рівень правового забезпечення проведення реформ в аграрній сфері[3].

---

[1] Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва : Указ Президента України від 10 листопада 1994 року № 666/94 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/666/94; Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям : Указ Президента України від 08 серпня 1995 року № 720/95 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/720/95/conv

[2] Про прискорення реформування аграрного сектора економіки : Указ Президента України від 3 грудня 1999 року № 1529/99 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua

[3] Бугера С. І. Аграрне законодавство України та шляхи його вдосконалення / С. І. Бугера // Право України. – 2008. – № 3. – С. 23-37.

Досліджуючи правові проблеми земельних та аграрних відносин в Україні в умовах глобалізації та світової інтеграції суспільних явищ до травня 2008 року, В.В. Носік характеризує систему аграрного права такими ознаками: а) основні елементи земельно-правової системи зберігають у собі стереотипні уявлення про землю, земельні відносини, регулювання цих відносин, що були сформовані у радянський період і перейшли у спадок України після проголошення незалежності; б) запровадження у аграрно-правову та земельно-правову систему запозичених з континентальної, англо-американської, східно-азіатської та інших правових систем світу нових інститутів у сфері земельних відносин; в) перехідний характер земельно-правової системи, зумовлений повільними темпами здійснення земельної і аграрної реформи в Україні; г) наявність векторно-протилежних тенденцій у розвитку земельного та аграрного законодавства на фоні європейських інтеграційних процесів з одночасним створенням Єдиного економічного простору на території окремих держав СНД; д) неузгодженість земельного та аграрного законодавства з конституційно-правовою системою щодо права власності на землю, використання землі та інших природних ресурсів; е) недосконалість земельного законодавства за системою, структурою, змістом, юридичною технікою; є) випадковість, хаотичність і непослідовність у розробці законодавчих та інших нормативних актів у цій сфері; ж) низька ефективність земельного і аграрного законодавства у сфері державного контролю за використанням і охороною земель, відповідальності за порушення земельного законодавства. При цьому автор стверджував, що розбудова і утвердження національної правової системи має здійснюватися з урахуванням сучасних процесів адаптації аграрного і земельного законодавства до правової системи Європейського Союзу та до вимог СОТ щодо регулювання аграрних відносин[1]. На необхідності гармонізації аграрного

[1] Носік В. В. Правові проблеми земельних та аграрних відносин в Україні в умовах глобалізації та світової інтеграції суспільних явищ / В. В. Носік // Проблеми вдосконалення земельного законодавства та правового забезпечення аграрного виробництва: Матер. міжнар. наук.-практ. конф., присв. 5-річчю заснування юрид. фак-ту Білоцерківського національного аграрного університету (Біла Церква,17-18 кв. 2008 р.). – Біла Церква, 2008. – С. 16-18.

законодавства до вимог СОТ ще до вступу до цієї організації наголошували у своїх наукових працях А. М. Статівка, В. І. Семчик та інші вчені[1].

Водночас у науці аграрного права не було приділено належної уваги тим фактичним явищам у розвитку аграрного законодавства, які відбувались у процесі вступу України до СОТ. Адже, починаючи з 1994 – 2008 років, на кожному раунді переговорів у рамках Робочої групи СОТ про вступ України в СОТ Україна брала на себе зобов'язання розробляти і приймати нові закони або вносити в чинні закони зміни і доповнення відповідно до Угоди про сільське господарство та інших багатосторонніх Угод щодо врегулювання торгових та інших відносин у сфері виробництва і обміну сільськогосподарськими товарами на внутрішньому і зовнішньому ринках. Причому такі зобов'язання в основному виконувались, і Верховна Рада України приймала необхідні закони. Водночас у теорії аграрного права не проводились дослідження щодо того, які законодавчі акти розроблялись, чи до яких законів та підзаконних актів вносились зміни відповідно до Угоди про сільське господарство, який зміст, характер, спрямованість таких законів, їх вплив на структуру і систему аграрного законодавства тощо.

Порівняльний аналіз Звіту Робочої групи зі вступу України до СОТ у частині обговорення питань гармонізації аграрного законодавства з прийнятими в Україні законами з питань сільського господарства і АПК у період з 1994 – 2008 років дозволяє визначити дві основні тенденції у трансформації національного аграрного законодавства у процесі вступу України до СОТ.

Перша тенденція проявляється у тому, що в цей період було прийнято Конституцію України[2], відповідно до якої були розроблені і

[1] Семчик В. І. Аграрна і земельна реформи. Право і реальність // Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Вип. 13. – К.: Видавничий дім «Юридична книга», 2002. – С. 184; Семчик В. І. Проблеми гармонізації аграрного законодавства України і зарубіжних країн // Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Вип. 12. – К.: Видавничий дім «Юридична книга», 2001. – С. 427-431. Статівка А. М. Про аграрне законодавство України і проблеми його удосконалення в сучасних умовах / А. М. Статівка // Господарське право. – 2001. – № 7. – С. 7-9.

[2] Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

прийняті закони, підзаконні акти, норми яких були спрямовані на правове забезпечення реформаційних процесів у сільському господарстві і АПК, пов'язаних з початком переходу від колективної власності на засоби виробництва до приватизації сільськогосподарських земель, майна, закріпленням правового становища нових організаційно-правових форм ведення товарного сільськогосподарського виробництва, поступовим формуванням інфраструктури внутрішнього ринку сільськогосподарської продукції, соціального розвитку села тощо.

Зокрема, з усього масиву законів України з питань сільського господарства, АПК, соціального розвитку села можна виокремити наступні: «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі»[1] від 17 липня 1997 року; «Про сільськогосподарську кооперацію»[2] від 17 липня 1997 року; «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції»[3] 17 липня 1997 року; «Про фіксований сільськогосподарський податок»[4] від 17 грудня 1998 року; «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру»[5] від 17 червня 1999 року; «Про ставки вивізного (експортного) мита на насіння деяких видів олійних культур»[6] від 10 вересня 1999 року; «Про племінну справу у тваринництві»[7] від

[1] Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі : Закон України від 10 липня 1996 року № 290/96-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/290/96-%D0%B2%D1%80

[2] Про сільськогосподарську кооперацію : Закон України від 17 липня 1997 року № 469/97-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/469/97-%D0%B2%D1%80

[3] Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції : Закон України від 17 липня 1997 року № 468/97-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/468/97-%D0%B2%D1%80

[4] Про фіксований сільськогосподарський податок : Закон України від 17 грудня 1998 року № 320-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/320-14. (втратив чинність)

[5] Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру : Закон України від 17 червня 1999 року № 758-XIV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/758-14

[6] Про ставки вивізного (експортного) мита на насіння деяких видів олійних культур : Закон України від 10 вересня 1999 року № 1033-XIV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1033-14

[7] Про племінну справу у тваринництві : Закон України в редакції Закону України від 21 грудня 1999 року № 3691-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3691-12

21 грудня 1999 року; «Про стимулювання розвитку сільського господарства на 2001 – 2004 роки»[1] 18 січня 2001 року; Земельний кодекс України[2] від 25 жовтня 2001 року; «Про фермерське господарство»[3] від 19 червня 2003 року; «Про особисте селянське господарство»[4] від 15 травня 2003 року; «Про Загальнодержавну програму розвитку рибного господарства України на період до 2010 року»[5] від 19 лютого 2004 року; «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015»[6] від 18 жовтня 2005 року та інші.

Крім цих законів було прийнято великий масив підзаконних актів, серед яких, для прикладу, можна назвати укази Президента України: «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки»[7] від 3 грудня 1999 року; «Про заходи щодо розвитку кооперативного руху та посилення його ролі в реформуванні економіки України на ринкових засадах»[8] від 19 грудня 2000 року; «Про заходи щодо розвитку продовольчого ринку та сприяння експорту сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів»[9] від 7 серпня 2001 року; «Про деякі заходи

[1] Про стимулювання розвитку сільського господарства на 2001 – 2004 роки : Закон України від 18 січня 2001 року № 2238-III // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2238-14

[2] Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14

[3] Про фермерське господарство : Закон України від 19 червня 2003 року № 973-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/973-15

[4] Про особисте селянське господарство : Закон України від 15 травня 2003 року № 742-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/742-15

[5] Про Загальнодержавну програму розвитку рибного господарства України на період до 2010 року : Закон України від 19 лютого 2004 року № 1516-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1516-15

[6] Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року : Закон України від 18 жовтня 2005 року № 2982-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2982-15

[7] Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки : Указ Президента України від 3 грудня 1999 року № 1529/99 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1529/99

[8] Про заходи щодо розвитку кооперативного руху та посилення його ролі в реформуванні економіки України на ринкових засадах : Указ Президента України від 19 грудня 2000 року № 1348/2000 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1348/2000

[9] Про заходи щодо розвитку продовольчого ринку та сприяння експорту сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів : Указ Президента України від 7 серпня 2001 року № 601/2001 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/601/2001

щодо розвитку ринку зерна»[1] від 18 вересня 2007 року та інші. На виконання прийнятих законів та виданих указів Президента України Кабінет Міністрів України приймав відповідні постанови та розпорядження.

Аналіз аграрного законодавства цього періоду крізь призму Угоди про сільське господарство показує, що у законах та інших нормативних актах закладались правові основи формування і доступу до ринку сільськогосподарської продукції, державної підтримки виробництва сільськогосподарської продукції, регулювання експортно-імпортних операцій з продукцією сільського господарства, забезпечення якості та безпечності продуктів харчування, карантину рослин, санітарного контролю за виробництвом сільськогосподарської продукції тощо. Причому така система аграрного законодавства будувалась на утверджених стереотипах у суспільній свідомості щодо протекціонізму власного виробництва і недопущення імпортних сільськогосподарських товарів на внутрішній ринок, бюджетної підтримки виробництва сільськогосподарської продукції, державного регулювання цін на ринку сільськогосподарської продукції і товарів, збереження державних сільськогосподарських підприємств, державної підтримки за рахунок бюджету особистих підсобних і селянських господарств тощо.

Друга тенденція проявляється у тому, що за наслідками засідань Робочої групи перед українською делегацією ставились завдання аби Україна зобов'язувалась проводити трансформацію, а в деяких випадках, і гармонізацію шляхом імплементації норм чинного законодавства відповідно до норм і вимог Угоди про сільське господарство та інших багатосторонніх Угод або ще до вступу в СОТ брала на себе зобов'язання розробити і прийняти нові закони з метою врегулювання аграрних відносин на ринкових засадах

За відсутності таких законів Україні важко було би вести перемовини з іншими державами-членами СОТ щодо вступу до організації. Саме в цьому вбачається одна з причин того, що в Україні були розроблені і прийняті закони, функціональне призначення

[1] Про деякі заходи щодо розвитку ринку зерна : Указ Президента України від 18 вересня 2007 року № 890/2007 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/890/2007

яких було спрямоване на врегулювання аграрних відносин, які підпадали під сферу дії Угоди про сільське господарство, а саме – доступу до ринку, здійснення експортно-імпортних операцій, державної підтримки сільського господарства, карантину рослин, охорони права інтелектуальної власності на сорти рослин, безпечності і якості сільськогосподарської продукції і продовольства, проведення санітарного фітосанітарного контролю сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства.

Серед законів, прийняття яких підтверджує наявність другої тенденції у трансформації аграрного законодавства, можна назвати такі: «Про насіння і садивний матеріал»[1] від 26 грудня 2002 року; «Про зерно та ринок зерна в Україні»[2] від 4 липня 2002 року; «Про охорону прав на сорти рослин»[3] від 17 січня 2002 року; «Про карантин рослин»[4] від 3 квітня 2003 року; «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них»[5] від 6 лютого 2003 року; «Про державну підтримку сільського господарства України»[6] від 24 червня 2004 року; «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність»[7] від 17 червня 2004 року; «Про молоко та молочні продукти»[8] від 24 червня 2004 року; «Про безпечність та якість харчових продуктів»[9] від 6 вересня 2005 року;

[1] Про насіння і садивний матеріал : Закон України від 26 грудня 2002 року № 411-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/411-15

[2] Про зерно та ринок зерна в Україні : Закон України від 4 липня 2002 року № 37-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/37-15

[3] Про охорону прав на сорти рослин : Закон України в редакції Закону України від 17 січня 2002 року № 3116-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3116-12

[4] Про карантин рослин : Закон України від 3 квітня 2003 року № 3348-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3348-12

[5] Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них : Закон України від 6 лютого 2003 року № 486-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/486-15

[6] Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24 червня 2004 року № 1877-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1877-15

[7] Про сільськогосподарську дорадчу діяльність : Закон України від 17 червня 2004 року № 1807-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1807-15

[8] Про молоко та молочні продукти : Закон України від 24 червня 2004 року № 1870-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1870-15

[9] Про безпечність та якість харчових продуктів : Закон України від 6 вересня 2005 року 771/97-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/

«Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»[1] від 31 травня 2007 року та інші. На виконання цих законів також були видані укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України.

За 14 років процесу вступу України до СОТ було завершено двосторонні переговори про доступ до ринків товарів та послуг з 52 країнами-членами СОТ, прийнято більше 50 законів необхідних для адаптації українського законодавства до вимог СОТ, значна частина з яких припадає на сільське господарство.

Після вступу до СОТ в Україні активізувалась діяльність з приведення аграрного законодавства у відповідність до Угоди про сільське господарство та інших багатосторонніх угод. Пояснюється це тим, що на момент вступу до СОТ в Україні не було завершено реформування земельних і аграрних відносин, і тому, з одного боку, норми земельного і аграрного законодавства не забезпечували ефективного правового регулювання суспільних відносин та утвердження нового земельного ладу у сфері використання та охорони землі як основного національного багатства Українського народу, виробництва сільськогосподарської продукції, гарантування продовольчої безпеки; з другого – системи чинного земельного і аграрного законодавства не створювали належних правових передумов для конкурентоспроможності сільськогосподарських товаровиробників на внутрішньому і зовнішньому аграрних ринках в умовах участі України у Всесвітній організації торгівлі[2].

З метою забезпечення належної імплементації зобов'язань, які містяться у Протоколі про вступ України до СОТ, та положень угод СОТ Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження «Про затвердження плану заходів щодо адаптації української

[1] Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів : Закон України від 31 травня 2007 року № 1103-V // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1103-16

[2] Носік В.В. Методологічні основи сучасного земельного та аграрного права у забезпеченні конкурентоспроможності України в умовах світових інтеграційних економічних і державно-правових явищ / В. В. Носік // Сучасне земельне, аграрне, екологічне та природоресурсне право: актуальні проблеми теорії і практики: Матер. Міжн. наук.-практ. конф.(Біла Церква,21-22 трав. 2010 р.). – Біла Церква, 2010. – С. 17-18.

економіки до вимог СОТ»[1] від 30 жовтня 2008 року №1381-р та «Про затвердження плану першочергових заходів щодо виконання зобов'язань України в рамках членства у Світовій організації торгівлі»[2] від 17 грудня 2008 року. Крім того, відповідні завдання стосовно подальшої гармонізації законодавчої та нормативної бази України з положеннями угод СОТ та відповідними зобов'язаннями України в рамках цієї організації містяться також і у затвердженому Указом Президента України від 04 вересня 2009 року № 713/2009 рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 26 червня 2009 року «Про звіт Кабінету Міністрів України щодо результатів членства України в Світовій організації торгівлі»[3].

На виконання розроблених в Україні заходів щодо гармонізації законодавства до вимог СОТ упродовж 2008 – 2016 років були прийняті закони, спрямовані на регулювання й аграрних відносин відповідно до вимог СОТ. Для прикладу, можна назвати закони «Про внесення змін до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» в редакції від 05 квітня 2015 року[4]; «Про внесення змін до Закону України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» в редакції від 09 грудня 2012 року[5]; «Про внесення змін до Закону України «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну» в редакції від 11 серпня 2013 року[6]; «Про виноград

---

[1] Про затвердження плану заходів щодо адаптації української економіки до вимог СОТ : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2008 року № 1381-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1381-2008-%D1%80

[2] Про затвердження плану першочергових заходів щодо виконання зобов'язань України в рамках членства у Світовій організації торгівлі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 року № 1570-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1570-2008-%D1%80

[3] Про звіт Кабінету Міністрів України щодо результатів членства України в Світовій організації торгівлі : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 липня 2009 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0010525-09

[4] Про внесення змін до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» : Закон України від 05 квітня 2015 року № 87-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1877-15

[5] Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру : Закон України від 17 червня 1999 року № 758-XIV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/758-14

[6] Про внесення змін до Закону України «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну» : Закон України від 22 грудня 1998 року № 332-XIV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/332-14

та виноградне вино» в редакції від 04 вересня 2014 року[1]; «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» в редакції від 05 квітня 2015 року[2]; «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» від 08 липня 2011 року[3]; «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» від 23 грудня 1997 року і в редакції від 01 січня 2016 року[4]; Закон України «Про стандартизацію» від 05 червня 2014 року[5]; «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» від 15 січня 2015року[6]; «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» в редакції від 20 вересня 2015 року[7]; «Про ветеринарну медицину» в редакції від 09 травня 2016 року[8]; «Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину» в редакції від 22 січня 2012 року[9]; «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин» в редакції від 09 грудня 2015 року[10]. На виконання цих законів прийняті урядові рішення.

---

[1] Про виноград та виноградне вино : Закон України від 16 червня 2005 року № 2662-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2662-15

[2] Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини : Закон України від 03 вересня 2013 року № 425-VII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/425-18

[3] Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» / Закон України від 08 липня 2011 року № 3677-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3677-17

[4] Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80

[5] Про стандартизацію : Закон України від 05 червня 2014 року № 1315-VII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1315-18

[6] Про технічні регламенти та оцінку відповідності : Закон України від 15 січня 2015 року № 124-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/124-19

[7] Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції : Закон України від 17 липня 1997 року № 468/97-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/468/97-%D0%B2%D1%80

[8] Про ветеринарну медицину : Закон України від 25 червня 1992 року № 2498-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2498-12

[9] Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину : Закон України від 07 травня 1996 року № 180/96-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/180/96-%D0%B2%D1%80

[10] Про ідентифікацію та реєстрацію тварин : Закон України від 04 червня 2009 року № 1445-VI // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1445-17

Аналіз Звіту робочої групи щодо вступу України в СОТ дозволяє виділити основні періоди в еволюції аграрного законодавства: перший – охоплює період із 1994 по травень 2008 року і характеризується побудовою системи аграрного законодавства на утверджених стереотипах у суспільній свідомості щодо протекціонізму власного виробництва й недопущення імпортних сільськогосподарських товарів на внутрішній ринок, бюджетної підтримки виробництва сільськогосподарської продукції, державного регулювання цін на ринку сільськогосподарської продукції та товарів, збереження державних сільськогосподарських підприємств, державної підтримки за рахунок бюджету особистих підсобних і селянських господарств; другий – відбувався протягом 2008 – 2010 років та характеризується набуттям Україною членства в СОТ та активізацією роботи органів державної влади щодо гармонізації аграрного законодавства до норм і вимог Угоди про сільське господарство й інших багатосторонніх Угод СОТ; для третього періоду з 2010 року і до теперішнього часу характерним є продовження процесу трансформації аграрного законодавства відповідно до нових економічних, соціальних, екологічних та інших умов життєдіяльності суспільства шляхом прийняття законів та підзаконних актів з питань регулювання торгівлі сільськогосподарськими товарами, а також аграрних відносин відповідно з Угодою про сільське господарство та вимог СОТ у цілому.

Водночас сьогодні ще зарано стверджувати, що українське аграрне законодавство повністю приведене у відповідність до вимог і правил СОТ, оскільки процес трансформації аграрного законодавства продовжується у зв'язку із взятими Україною – членом СОТ зобов'язаннями на наступні роки, а також з огляду на підписані Угоду про асоціацію між Україною і ЄС від 16 вересня 2014 року[1] та Угоду про поглиблену і всеосяжну зону вільної торгівлі (ЗВТ) між Україною та Європейським Союзом від 27 червня 2014 року, яка вступила в силу з 1 січня 2016 року[2]. Виконання цих Угод має поєднуватися з

[1] Про асоціацію між Україною і ЄС : Угода від 16 вересня 2014 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011

[2] Про поглиблену і всеосяжну зону вільної торгівлі (ЗВТ) між Україною та Європейським Союзом : Угода від 27 червня 2014 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua

імплементацією Угод СОТ, оскільки однією з умов асоціації нашої держави з Європейським Союзом був вступ України до СОТ.

У світлі міжнародної інтеграції України до СОТ та ЄС одним із важливих напрямів аграрного права є правове регулювання генетично модифікованих організмів.

В Україні правовідносини, що виникають між органами виконавчої влади, виробниками, продавцями (постачальниками), розробниками, дослідниками, науковцями та споживачами генетично модифікованих організмів і продукції, виробленої за технологіями, що передбачають їх розробку, створення, випробування, дослідження, транспортування, імпорт, експорт, розміщення на ринку, вивільнення в навколишнє середовище й використання із забезпеченням біологічної та генетичної безпеки, регулюються Законом України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»[1].

Аналіз змісту вищезазначеного нормативного акта свідчить, що закріплені в ньому норми, які спрямовані на державну підтримку сільського господарства у сфері виробництва й обігу продукції ГМО на ринку, загалом є такими, що гармонізовані з Угодою про сільське господарство СОТ, тому в правозастосовній практиці норми цього закону повинні безпосередньо застосовуватись органами державної влади, судами, виконуватись іншими суб'єктами аграрного підприємництва у відносинах із виробництва та обігу ГМО.

Потрібно зазначити, що Угода про сільське господарство СОТ не містить норм, які б забороняли реалізацію продукції ГМО, водночас на практиці деякими державами ввіз на їхню територію продукції з ГМО заборонений. Як приклад, можна навести ситуацію із тимчасовою забороною Росією ввезення кормів і кормових добавок для тварин, вироблених в Україні. Указана заборона набула чинності 01 серпня 2016 року. Напередодні, у травні 2016 року, Росією тимчасово заборонено ввезення кормів і кормових добавок із декіль-

[1] Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів : Закон України від 31 травня 2007 року № 1103-V // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1103-16

кох підприємств Німеччини, Данії, Голландії, Фінляндії та Франції через виявлення в них ГМО-складових, не вказаних у документах[1].

Як зазначає С.І. Бугера, із думкою якого варто погодитися, проблема правового регулювання використання ГМО для виробництва сільськогосподарської продукції має світовий масштаб. Питання уникнення або мінімізації негативного впливу цієї технології відображено в низці міжнародних документів. Зокрема, у Конвенції ООН з охорони біологічного різноманіття наголошено на необхідності обережного ставлення до використання будь-яких живих видозмінених організмів, які є результатом біотехнології й здатні спричинити негативний вплив на збереження та стале використання біологічного різноманіття[2].

Нині простежено конфлікт між двома різними підходами до міжнародно-правового регулювання обороту ГМО. З одного боку, розвиток виробництва ГМО у США і Канаді заснований на наукових дослідженнях та оцінці ризиків (чого вимагає ст. 5 Угоди по СФЗ), «хоча передбачається, що нульовий рівень ризику в безпеці продуктів – поняття суто гіпотетичне»[3]. З іншого боку, бачення цієї проблеми в ЄС засноване на крайній обережності у використанні ГМО, а також вимагає обов'язкової відповідності маркування цих продуктів. Існує низка проблем у сучасному праві СОТ, що не дає змоги на належному рівні здійснювати міжнародно-правове регулювання ГМО.

СОТ чітко визнає право країн-учасниць на реалізацію заходів, спрямованих на захист здоров'я людей, тварин і рослин (ст. XX ГАТТ)[4]. Отже, СОТ не може бути прямо залучена до реалізації будь-яких владних повноважень у внутрішньодержавні заходи, що стосуються тестування, схвалення ГМО. Також ці права, надані

[1] Росія заборонила ввезення українських кормів // Українська економічна правда. – 29 липня 2016 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.epravda.com.ua/news/2016/07/29/600873/

[2] Бугера С. І. Використання генетично модифікованих організмів у сільськогосподарському виробництві: інформаційно-правовий аспект // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ippi.org.ua/sites/default/files/11bsiipa.pdf

[3] Угода про застосування санітарних та фітосанітарних заходів від 15 квітня 1994 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981_006

[4] Генеральна угода з тарифів і торгівлі, *від 10 квітня 1947 року* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lawru.info/legal2/se6/pravo6685/page10.htm

членам СОТ, ніяк не суперечать Картахенському протоколу[1]. Однак СОТ буде залучена у вирішення подібних питань, що стосуються регулювання ГМО, у разі, якщо це регулювання викличе порушення зобов'язань стосовно ГАТТ[2]. За Генеральною угодою ГАТТ існують два основні принципи права СОТ, яких потрібно дотримуватися під час регулювання обороту ГМО, – це принцип недискримінації й національний режим (ст. III ГАТТ). Тому заборона імпорту ГМО з однієї країни при одночасному дозволі на імпорт з іншої суперечитиме правилам СОТ. І, відповідно, неправомірною буде заборона імпорту ГМО при одночасному вільному обороті таких продуктів, вироблених національними галузями.

Угода про застосування санітарних і фітосанітарних заходів (СФЗ)[3] вимагає наукової обґрунтованості нешкідливості тих чи інших ГМО. Водночас критерії такого наукового обґрунтування в кожній країні можуть бути різними, що створює передумови до застосування ГМО, оскільки на наукові докази, наприклад, американських вчених про нешкідливість ГМО знайдеться безліч доказів інших зарубіжних науковців про зворотний їх вплив на життя й здоров'я людей.

Одним із проблемних питань правового регулювання обороту ГМО є нормативні вимоги щодо обов'язкового маркування ГМО, які встановлюються окремими країнами. Із цього можна припустити, що вимоги, наприклад, у Європейському Союзі, стосовно обов'язкового маркування продукції із вмістом ГМО можна оцінювати як короткочасну міру, що застосовується у зв'язку із відсутністю наукових доказів безпеки ГМО. У деяких джерелах зазначено, що питання маркування ГМО перебуває у віданні Угоди про технічні бар'єри у торгівлі, оскільки вона встановлює менш

[1] Картахенський протокол про біобезпеку – додаткова угода до Конвенції про біорізноманіття. Він направлений на захист біологічного різноманіття від потенційних ризиків, спричинених генетично зміненими організмами, які є результатом сучасних біотехнологій. 159 країн та Європейський Союз є сторонами Картахенського протоколу про біобезпеку / Офіційний сайт Конвенції про біорізноманіття // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cbd.int

[2] Anderson K. GMOs, the SPS Agreement and WTO / K. Anderson, C. Nelsen // Center for economic studies. – Australia : Adelaide. – 2001. – P. 19.

[3] Угода про застосування санітарних та фітосанітарних заходів від 15 квітня 1994 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981_006

жорсткі зобов'язання, ніж Угода про СФЗ, причому перша не потребує оцінки ризиків при встановленні будь-яких заходів, також не вимагається наукове обґрунтування[1]. Крім того, у ст. 2.2 Угоди про технічні бар'єри у торгівлі зазначено, що технічні регламенти не повинні бути більш суворими, ніж це потрібно для досягнення низки законних цілей. Але їх перелік може бути практично необмеженим. «Тому вимогу обов'язкового маркування може бути витлумачено з позиції забезпечення прав споживачів на інформацію про продукт». Крім того, не може бути заборонено маркування, що вказує на відсутність ГМО. Це могло би бути непоганим розв'язанням проблеми, що склалася, коли виробники за власною ініціативою вказують на упаковці товару відсутність ГМО. Однак щодо великого асортименту товарів, які не мають подібного маркування про вміст генно модифікованих організмів, покупець може просто не знати, що в них у принципі можливі ГМО. Тому, щоб така система запрацювала, потрібні скоординовані дії товаровиробників, зацікавлених у продажі генно немодифікованих продуктів. Це в принципі не заборонено правом СОТ.[2]

Розвиток законодавства Європейського Союзу у сфері ГМО започаткувала Директива 90/219/ЄЕС про закрите використання ГМО від 23 квітня 1990 року, а Директива Ради 90/220/ЄЕС від 23 квітня 1990 року регламентувала вивільнення ГМО в довкілля з метою проведення наукових досліджень або ж у ринкових цілях. Нині випуску ГМО в довкілля стосується Директива 2001/18/ЄС від 12 березня 2001 року про навмисний випуск ГМО у навколишнє природне середовище, згідно з якою цей процес можливий виключно після отримання письмового дозволу від компетентних національних органів. Схвалення ГМО й розміщення їх на ринку регулюється Регламентом Європарламенту й Ради ЄС № 1830/2003 від 22 вересня 2003 року щодо відстеження та маркування генетично модифікованих організмів, відстеження продуктів харчування й

[1] Угода про технічні бар'єри у торгівлі від 15 квітня 1994 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/981_008

[2] Духневич А.В. Співвідношення угоди про сільське господарство з іншими договорами системи угод права СОТ / А. В. Духневич // Бюлетень Міністерства юстиції України. – К. : ДП «Українська правова інформація», 2012. – № 12 (134). – С. 50–56.

кормів, вироблених із генетично модифікованих організмів, яким заборонено розміщення на ринку ГМО без відповідного дозволу. Одним із новітніх нормативних актів є Директива Європейського парламенту й Ради 2009/41/ЄС від 06 травня 2009 року про обмежене використання генетично модифікованих мікроорганізмів у замкненій системі, яка скасувала Директиву Ради 90/219/ЄЕС і сьогодні імплементується до законодавства України.[1]

У зазначених вище документах закріплені поняття та основи діяльності, пов'язаної із ГМО, у тому числі переміщення генетично модифікованих організмів тільки зі згоди сторони, по території якої воно здійснюється, окремо визначається порядок переміщення ГМО, які призначені для використання в якості харчування або корму.

На виконання вказаних положень в Україні створені та діють Державна рада з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, Національна рада та Міжвідомча координаційна рада з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Пріоритетною сферою адаптації законодавства ЄС визначено життя та здоров'я людей, тварин, рослин, а також довкілля. У чинному національному законодавстві передбачено здійснення заходів щодо визначення механізмів державної підтримки створення та впровадження нових екологічно чистих, ресурсозберігаючих технологій вирощування поглибленої переробки сільськогосподарської продукції, виготовлення з неї конкурентоспроможної вітчизняної продукції, для чого в тому числі слід продовжити гармонізацію системи сертифікації сільськогосподарської продукції в Україні та норм, що регламентують санітарний, ветеринарний та фітосанітарний контроль, з міжнародними стандартами та вимогами, зокрема здійснити впровадження на підприємствах, що виробляють продовольчі товари, міжнародних систем забезпечення безпеки харчових продуктів та продовольчої сировини.

Враховуючи великий обсяг роботи, пов'язаний з розгалуженою класифікацією харчових продуктів та значним переліком показни-

[1] Менів О.І. Правове забезпечення використання ГМО при вирощуванні сільськогосподарської продукції рослинного походження в Україні та ЄС : автореф. дис. … кан. юрид. наук : 12.00.06 / О. І. Менів // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Meniv/a_Meniv.pdf

ків безпеки, удосконалення та гармонізація з міжнародними стандартами показників безпеки продовольчої сировини та харчових продуктів потребує залучення значного теоретичного та практичного досвіду різних фахівців (юристів, санітарних лікарів, технологів харчової промисловості, ветеринарів тощо). Удосконалення та гармонізація показників безпеки з міжнародними стандартами буде сприяти позитивному міжнародному іміджу країни, відповідності продовольчої сировини і харчових продуктів, зменшенню негативного впливу забруднювачів на стан здоров'я населення, розширенню торгових відносин із зарубіжними країнами[1].

З огляду на зазначене вище, вбачається, що СОТ зобов'язана зіграти важливу роль у забезпеченні безпеки харчових продуктів і виступити в якості міжнародного координатора щодо ініціатив з безпеки харчових продуктів, насамперед, у співпраці з ВООЗ і ФАО (програма «Кодекс Аліментаріус»), та з урахуванням положень Угоди про СФЗ, відповідно до якої члени СОТ повинні брати найповнішу участь у роботі відповідних міжнародних організацій та їх філій, зокрема Комісії з «Кодекс Аліментаріус», Міжнародного епізоотичного бюро, а також міжнародних та регіональних організацій, що діють у рамках Міжнародної конвенції із захисту рослин, сприяти в рамках цих організацій розвитку та періодичному перегляду стандартів, інструкцій та рекомендацій зі всіх аспектів санітарних та фітосанітарних заходів та гармонізації законодавства з нормами і правилами СОТ у цілому.

Зміст вищевказаних нормативних актів національного законодавства у сфері санітарного та фітосанітарного контролю показує, що закріплені в них норми, які спрямовані на забезпечення санітарних заходів, у цілому є такими, що гармонізовані з Угодою про СФЗ, оскільки вони не створюють дискримінації між членами СОТ, не застосовуються у спосіб, який являє собою приховане обмеження міжнародної торгівлі. Тому в правозастосовній практиці норми даних законів мають безпосередньо застосовуватися органами державної влади, судами, виконуватися іншими суб'єктами

[1] Швець О. В. Удосконалення та гармонізація з міжнародними стандартами показників безпеки продовольчої сировини та харчових продуктів / О. В. Швець // Гігієна населених місць. – К., 2006. – Вип. 47. – С. 573–574, с. 574.

аграрного підприємництва у відносинах що стосуються санітарних та фітосанітарних заходів.

Підсумовуючи можна стверджувати, що реалізація Угоди про сільське господарство СОТ як частини національного аграрного законодавства передбачає також виконання Україною нормативних вимог Угоди про санітарні і фітосанітарні заходи СОТ, яку також необхідно розглядати як частину національного аграрного законодавства, норми якої мають застосовуватись так само, як і прийняті закони з питань санітарного і фітосанітарного контролю у сфері сільського господарства і торгівлі сільськогосподарською продукцією на внутрішньому і зовнішньому аграрних ринках держав-членів СОТ.

Кроком України на шляху міжнародної інтеграції до СОТ та ЄС у площині аграрного права є схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року Всеохоплюючої стратегії імплементації Глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони[1].

У вищезгаданій Стратегії передбачено сімдесят заходів з імплементації до українського аграрного законодавства положень, що стосуються: основних принципів і вимог до безпечності харчових продуктів та кормів; державного контролю у сфері санітарних та фітосанітарних заходів; заходів, які застосовуються щодо маркування; щодо заяв стосовно харчової цінності та користі для здоров'я людини; які застосовуються щодо свіжого м'яса домашніх копитних тварин, птиці та заячих, промислових тварин та дичини, включаючи внутрішні органи; які застосовуються щодо рубленого м'яса (фаршу), м'ясних напівфабрикатів, м'яса механічного обва-

[1] Всеохоплююча стратегія імплементації Глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 228-р «Про схвалення Всеохоплюючої стратегії імплементації Глави IV (санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/228-2016-%D1%80/page

лювання, м'ясних продуктів; які застосовуються щодо продуктів риболовства; які застосовуються щодо сирого молока, молозива, молочних продуктів та продуктів на основі молозива; які застосовуються щодо меду та продуктів бджільництва; які застосовуються щодо харчових добавок; які застосовуються щодо генетично модифікованих організмів, та ряд інших.

Детально проаналізувавши вищевказану постанову, варто зазначити, що повна імплементація положень Регламентів ЄС має бути здійснена Україною до 2021 року. На даний час переважна більшість нормативних актів, що стосуються доступу до ринку, внутрішньої підтримки, продовольчої безпеки, не узгоджуються з регламентами ЄС і потребують змін. Однак існуючі нормативно-правові акти практично не регулюють і десятої частини вищевказаних відносин, а тому постає необхідність у прийнятті цілої низки нових законів і підзаконних нормативно-правових актів, які би детально врегулювали вищевказані відносини.

У зв'язку з цим Кабінет Міністрів України постановою «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо наближення законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС)»[1] від 24 лютого 2016 року № 160 вніс зміни до Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847-р[2], та Плану заходів з імплементації розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

[1] Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо наближення законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС) : постанова Кабінет Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 160 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/160-2016-%D0%BF/conv

[2] План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017 роки : Затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80/conv/paran12#n12

сторони, на 2016–2019 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 року № 217-р[1].

Підсумовуючи вищенаведене, необхідно зазначити, що імплементацію цих нормативних положень Регламентів ЄС можна розглядати і як імплементацію Угоди СОТ про сільське господарство, оскільки члени ЄС є одночасно членами СОТ.

2.3. ІНСТИТУЦІЙНА ПРИРОДА СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ СЕЛА ТА ПРИНЦИПИ ЙОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

ГАФУРОВА О.В. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри аграрного, земельного та екологічного права ім. академіка В.З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України (м. Київ)

У кожній галузі права формується загальногалузевий загальнофункціональний інститут, норми якого складають субстанцію галузі, її основу[2]. Сьогодні такою цементуючою основою аграрного права має стати інститут соціального розвитку села, нормами якого регулюється комплекс суспільних відносин, спрямованих на збереження сільської поселенської мережі, створення гідних умов для проживання в сільській місцевості, розв'язання проблем безробіття на селі та забезпечення достатнього життєвого рівня сільського населення. Адже забезпечення високого рівня соціального розвитку села сприяє не тільки відродженню селянства, а й є запорукою продовольчої безпеки країни, одним з основних чинників для постійного економічного зростання.

[1] План заходів з імплементації розділу IV "Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2016-2019 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 року № 217-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80/paran29#n29

[2] Абдуллаев М. И. Проблемы теории государства и права : учеб. / М. И. Абдулаев, С. А. Комаров. – СПб. : Питер, 2003. – С. 337.

З початку 90-х років у системі сільськогосподарського права В. С. Шелестовим було запропоновано виділяти інститут правового регулювання відносин соціально-культурного розвитку села[1]. В аграрному праві цей інститут не отримав єдиної уніфікованої назви. Так, у юридичній літературі зустрічаються такі назви: інститут правового забезпечення соціального розвитку суб'єктів аграрного підприємництва[2]; комплексний аграрно-правовий інститут пріоритетного соціального розвитку села[3]; інститут правових засад соціального розвитку села[4] тощо. Хоча останнім часом у межах аграрно-правової науки дедалі більше уваги стало приділятися проблемам соціального розвитку села, аграрне право як правонаступник колгоспного та сільськогосподарського права продовжує залишатися орієнтованим насамперед на належне правове забезпечення виробництва сільськогосподарської продукції, а вже потім – на врегулювання відносин у сфері забезпечення соціально-побутових потреб населення, яке проживає у сільській місцевості та здійснює таке виробництво. Взагалі ж можна погодитись із думкою В. Л. Мунтяна та В. В. Носіка, які вказують на традиційну консервативність науки аграрного права, що зумовило ситуацію, за якої багато нових аграрно-правових інститутів просто не знайшли свого відображення в його традиційній системі[5].

Для того щоб визначити характерні риси інституту соціального розвитку села, необхідно звернутись до наукових розробок, присвячених вивченню загальнотеоретичних проблем системи права. У правовій доктрині існують різні уявлення про правовий інститут як структурний елемент системи права. Наприклад, він розглядається як таке угруповання норм права певної галузі чи підгалузі, що регу-

---

[1] Шелестов В. С. Предмет і система аграрного права : конспект лекції / Шелестов В. С. – Х. : УкрЮА. – С. 14.

[2] Аграрне право України : підруч. / за ред. В. З. Янчука. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – С. 35.

[3] Аграрне право України / за ред. О. О. Погрібного. – К. : Істина, 2004. – С. 17.

[4] Бондар О. Г. До питання про зміст інституту правового регулювання соціального розвитку села / О. Г. Бондар // Правові проблеми залучення інвестицій у сільське господарство та соціальну сферу села : міжнар. наук.-практ. конф. – К. : ІДП ім. В. М. Корецького, 2007. – С. 68.

[5] Мунтян В. Л. Рецензія на підручник «Аграрне право України» / В. Л. Мунтян, В. В. Носік // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2005. – № 1. – С. 151.

лює конкретний вид чи сторону однорідних суспільних відносин[1]. Наводяться й інші визначення правового інституту, проте по суті вони аналогічні вказаному[2]. Аналізуючи теоретичні підходи до розуміння правового інституту, можна дійти висновку, що він складається із сукупності норм, які забезпечують цілісне правове регулювання визначеного різновиду суспільних відносин даної галузі права.

Найбільш повно розкрив дане поняття й виділив ознаки, притаманні правовому інституту, С. С. Алєксєєв. На його погляд, правовий інститут – це законодавчо відокремлений комплекс юридичних норм, який забезпечує цілісне регулювання даного різновиду відносин або його сторони. Ознаками правового інституту є однорідність фактичного змісту; юридична єдність (комплексність) норм; законодавча відособленість[3].

Однорідність фактичного змісту полягає в тому, що кожний правовий інститут регулює суворо визначений різновид суспільних відносин, що охоплюються даною галуззю[4]. Що стосується інституту соціального розвитку села, то його нормами регулюється комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з облаштуванням сільських територій, соціальним і матеріальним забезпеченням достатнього життєвого рівня сільського населення на рівні стандартів сучасного розвитку суспільства, а також вільного розвитку кожного селянина[5]. При цьому не втрачається ознака однорідності фактичного змісту, адже весь комплекс даних суспільних відносин спрямований на покращення рівня життя сільського населення. Також зазначений інститут характеризується спеціальними принципами, до яких можуть бути віднесені: принципи пріоритетності соціального розвитку

[1] Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / за ред. В. В. Копєйчикова. – К. : Юрінком, 1997. – С. 171.

[2] Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства : учеб. / Нерсесянц В. С. – М. : Норма : Инфра-М, 2010. – С. 430; Енгибарян Р. В. Теория государства и права : учеб. пособие / Р. В. Енгибарян, Ю. К. Краснов. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2010. – С. 389; Марченко М. Н. Теория государства и права : учеб. / Марченко М. Н. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2011. – С. 562.

[3] Алексеев С. С. Проблемы теории права. Основные вопросы общей теории социалистического права : курс лекций : в 2 т. – Свердловск : Свердловск. юрид. ин-т, 1972. – Т. 1. – 1972. – С. 139-140.

[4] Там само. – С. 140.

[5] Статівка А. М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні : монографія / А. М. Статівка. – Х. : Право, 2007. – С. 36–37.

сільських територій, державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури села, підвищення життєвого рівня селян, надання соціально-побутових послуг сільським мешканцям на пільгових засадах та інші. Юридична єдність інституту полягає в тому, що норми, які його утворюють, сприймаються як єдиний комплекс, цілісна система[1].

В аграрно-правовій літературі виділяють такі групи норм, які можуть бути включені до інституту соціального розвитку села: а) норми-принципи та вихідні засади даного правового інституту; б) норми, що регулюють порядок розроблення та реалізації державних і місцевих цільових соціальних програм для села; в) норми, що закріплюють джерела фінансування соціального розвитку села; г) норми, що визначають правовий режим об'єктів соціальної сфери села; ґ) норми, що встановлюють правові засади житлового, комунального та шляхового будівництва на селі; д) норми, що регулюють соціально-трудові відносини; є) норми щодо забезпечення освітянських, наукових і науково-технічних потреб села; є) норми, що забезпечують право селян на охорону здоров'я та належне медичне і спортивно-оздоровче обслуговування; ж) норми щодо реалізації права сільських мешканців на участь у культурному житті; з) норми, що регламентують побутове обслуговування селян; и) норми, покликані регулювати відносини щодо соціального обслуговування окремих (особливо вразливих) категорій сільського населення; і) норми, що визначають способи захисту, гарантії соціальних прав і законних інтересів селян[2]. Тобто інститут соціального розвитку села формують норми, які регулюють неоднорідні та відносно самостійні суспільні відносини. Проте за своїм змістом, як уже зазначалось вище, ці відносини є спорідненими, адже спрямовані на забезпечення належних умов проживання в сільській місцевості. Інакше кажучи, ці відносини об'єднує їх спільне призначення та мета їх функціонування.

Окремо слід звернути увагу на те, що відносини соціального розвитку села регулюються не тільки нормами аграрного права,

[1] Алексеев С. С. Проблемы теории права. Основные вопросы общей теории социалистического права : курс лекций : в 2 т. – Свердловск : Свердловск. юрид. ин-т, 1972. – Т. 1. – 1972. – С. 140.

[2] Бондар О. Г. До питання про зміст інституту правового регулювання соціального розвитку села / О. Г. Бондар // Правові проблеми залучення інвестицій у сільське господарство та соціальну сферу села : міжнар. наук.-практ. конф. – К. : ІДП ім. В. М. Корецького, 2007. – С. 69.

а й інших галузей, зокрема цивільного, трудового, земельного, фінансового тощо. Функціонування цих норм у межах аграрно-правового інституту обумовлене специфікою соціальної сфери села. Як слушно зазначав Ф. М. Раянов, специфіку тієї чи іншої сфери суспільного життя можна розглядати як об'єктивний, системоутворювальний чинник правових спільностей[1]. Наприклад, норми, що встановлюють правові засади кредитування сільських забудовників, є нормами фінансового права, але їх прийняття визвано необхідністю врахування особливостей у правовому регулюванні відносин, які складаються в соціальній сфері на селі.

Зважаючи на вищезазначене, необхідно говорити про комплексний характер інституту соціального розвитку села. Він проявляється, по-перше, у наявності комплексу норм, які регулюють неоднорідні та відносно самостійні суспільні відносини. У науковій літературі зазначається, що окрема правова норма ізольовано ефективно регулювати суспільні відносини не здатна, а в багатьох випадках регулювати їх взагалі не може. В юридичних інститутах дуже багато норм, які поза системою з іншими нормами втрачають свій сенс та регулювальну здатність[2]. Наприклад, в інституті соціального розвитку села є правова норма, яка регулює збереження й розвиток сільської поселенської мережі (ст. 10 Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»). Проте практично неможливо визначити здатність цієї норми врегулювати відповідні відносини, якщо розглядати її відокремлено від інших норм, що формують інститут соціального розвитку села. По-друге, зазначений інститут складається не тільки з комплексу аграрно-правових норм, а й норм інших галузей права, що відбивають специфіку соціальної сфери села. Таким чином, у даному випадку термін «комплексний» застосовується лише для позначення функціональної однорідності суспільних відносин, які регулюються

[1] Раянов Ф. М. Предмет и система сельскохозяйственного права : учеб. пособие / Раянов Ф. М. – Уфа : Изд-во Башкир. ун-та, 1980. – С. 12.

[2] Филимонов В. Д. Институт права. Институт уголовного права / В. Д. Филимонов, О. В. Филимонов. – М. : Юриспруденция, 2014. – С. 66.

комплексом норм, що формують інститут соціального розвитку села. Взагалі ж «наявність комплексних інститутів пояснюється тим, що відносини, які регулюються галуззю права, не є однорідними. У галузі права завжди існують певні відносини, які виріз-няються за формою, але тісно пов'язані з іншими за призначенням»[1]. По-третє, необхідно вважати комплексними й ті інститути, з яких формується комплексна галузь права. Усі ті характеристики галузей, які можуть бути сформульовані щодо комплексних галузей, повністю поширюються і на їх інститути[2]. Таку «комплексність» необхідно розглядати як внутрішню властивість цього правового інституту, обумовлену його входженням до комплексної галузі права. Щодо визнання аграрного права комплексною галуззю права, то необхідно зазначити, що в науковій літературі не склалося з цього приводу єдиної думки. Автор даної роботи не ставить за мету розглянути вказану проблему, тим більше, що детальний аналіз цього питання здійснив у своєму дослідженні В.М. Єрмоленко[3]. Зазначимо лише, що поділяємо думку науковців з приводу комплексної природи аграрного права[4].

---

[1] Сырых В. М. Теория государства и права : учеб. для вузов / Сырых В. М. – 5-е изд., стереотип. – М. : Юстицинформ, 2006. – С. 238.

[2] Алексеев С.С. Структура советского права / Алексеев С.С. – М. : Юрид. литература, 1975. – С. 160.

[3] Єрмоленко В. М. Доктринальні проблеми сучасного аграрного права / В. М. Єрмоленко // Правова доктрина України : у 5 т. / редкол.: В. Я. Тацій (голова) [та ін.] ; Нац. акад. прав. наук України. – Х. : Право, 2013. – Т. 4 : Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – 2013. – С. 736–775.

[4] Єрмоленко В. М. Сучасні тенденції розвитку аграрного права / В. М. Єрмоленко // Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна : Всеукр. круглий стіл, 25 трав. 2012 р. : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила, В. І. Семчика. – К. : Вид. центр НУБіП України, 2012. – С. 11; Статівка А. М. Аграрне право та законодавство України: теоретичні проблеми розвитку / А. М. Статівка // Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика : монографія / А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, В. М. Корнієнко [та ін.] ; за ред. А. М. Статівки. – Х. : ФІНН, 2010. – С. 11; Шемшученко Ю. С. Проблемы развития аграрного права Украины в условиях рыночной экономики / Ю. С. Шемшученко, В. И. Семчик // Актуальные проблемы правового регулирования аграрных, земельных отношений, природопользования и охраны окружающей среды в сельском хозяйстве : междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред Г. Е. Быстров, В. Ф. Понька. – М. : РУДН, 2010. – С. 77; Козырь М. И. Аграрное право России: состояние, проблемы и тенденции развития / Козырь М. И. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2008. – С. 69; Носік В. В. Аграрне право у національній правовій системі України: тенденції та перспективи розвитку / В. В. Носік // Стан та перспективи розвитку аграрного права : міжнар. наук.-теорет. конф., присвячена 80-річчю доктора юрид. наук, проф., акад. АПрН України В. З. Янчука, 26–27 трав. 2005 р., м. Київ : матеріали конф. / за ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила. – К. : Магістр-ХХІ сторіччя, 2005. – С. 107.

Законодавча відособленість свідчить про те, що інститути отримують зовнішнє закріплення в нормативно-правових актах. Більше того, на думку В.Ю. Уркевича, про складення того чи іншого правового інституту в аграрному праві слід вести мову передусім у разі існування відповідних аграрно-правових норм, закріплених на рівні закону. Такі норми мають становити основу відповідного правового інституту, бути його серцевиною, навколо якої об'єднуються норми права, вміщені в інших нормативно-правових актах, зокрема підзаконних[1].

Коли правовий інститут формується стосовно визначеного предмета, такого роду інститут може бути названий предметним[2]. При цьому предметом регулювання є конкретна відокремлена група суспільних відносин[3]. Що стосується інституту соціального розвитку села, таким предметом є комплекс суспільних відносин, спрямованих на збереження і розвиток сільської поселенської мережі та поступове підвищення рівня і якості життя селянства, забезпечення йому гідних умов існування й гарантування реалізації основних соціально-економічних і культурних прав.

З метою визначення структури зазначеного правового інституту та його основних характеристик доцільно, на наш погляд, застосувати системний підхід та розглянути інститут соціального розвитку села як цілісну й відкриту систему. Відкритість є ознакою будь-якої системи, що розвивається. Відкритість системи означає, що її структурні елементи взаємодіють не лише між собою, а й з іншими зовнішніми системами правового і неправового характеру через інформаційний обмін[4]. За її рахунок відбуваються процеси внутрішньої впорядкованості. Правовий інститут як система може не тільки поповнюватись нормами, прийняття яких має сприяти більш чіт-

[1] Уркевич В.Ю. Про аграрно-правові інститути / В. Ю. Уркевич // Проблеми розвитку аграрного та земельного права України : міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 трав. 2011 р.). – К. : Вид-во географ. літератури «Обрії», 2011. – С. 47–48.

[2] Алексеев С. С. Структура советского права / Алексеев С. С. – М. : Юрид. литература, 1975. – С. 141.

[3] Филимонов В. Д. Институт права. Институт уголовного права / В. Д. Филимонов, О. В. Филимонов. – М. : Юриспруденция, 2014. – С. 83.

[4] Єрмоленко В.М. Майнові правовідносини приватних сільськогосподарських підприємств: теорія, законодавство, практика : монографія / В. М. Єрмоленко. – К. : Магістр-ХХІ сторіччя, 2005. – С. 44.

кому регулюванню зазначених відносин, а й «запозичувати» норми інших інститутів і галузей права. Щодо поняття цілісності, то воно стосується не стільки самої системи, скільки способу її дослідження. У цьому сенсі вона є вираженням особливого опису системи в цілому, відмінного від опису її елементів… [1].

В основу характеристики даного правового інституту нами покладено тезу, що специфічною для системного підходу є проблема породження якостей цілого із якостей елементів і, навпаки, породження якостей елементів із характеристик цілого[2]. Це дає підстави стверджувати, що на правовий інститут, як один з елементів системи права, можуть бути поширені ознаки, притаманні останній. Ними є: структурованість, інтегрованість, організованість, багаторівневість та об'єктивність[3]. Розглянемо, як саме вказані ознаки можуть проявлятися в даному конкретному інституті права.

За своєю внутрішньою структурою цей інститут є складним. У його складі можна виокремити два субінститути. Перший включає впорядковану сукупність юридичних норм, що регулюють відносини з облаштування сільських територій, другий – що регулюють відносини, спрямовані на задоволення соціально-побутових потреб селян. У єдиний правовий інститут їх об'єднують загальні норми: норми-принципи; норми, що регулюють порядок розроблення та реалізації державних і місцевих цільових соціальних програм для села; норми, що закріплюють джерела фінансування соціального розвитку села, тощо.

У науковій літературі пропонується вважати правові норми щодо соціального розвитку села підгалуззю аграрного права[4]. На наш погляд, така думка є передчасною. Адже від об'єднання інсти-

[1] Юдин Э. Г. Методология науки. Системность. Деятельность / Юдин Э. Г. – М. : Эдиториал УРСС, 1997. – С. 186.

[2] Там само. – С. 103.

[3] Енгибарян Р. В. Теория государства и права : учеб. пособие / Р. В. Енгибарян, Ю. К. Краснов. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2010. – С. 376–378.

[4] Латишева В. В. Проблеми формування інституту права та інституту законодавства житлово-комунального господарства на селі / В. В. Латишева // Держава і право : зб. наук. пр. ; вип. 52. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – С. 399. – (Серія : Юридичні і політичні науки); Чабаненко М. М. Становлення та розвиток системи аграрного права України: монографія / Чабаненко М. М. – Д. : Видавництво «Грані», 2015. – С. 216-223.

тутів, яким до речі і є підгалузь, субінститути відрізняються тим, що у їх змісті завжди є значний нерозподілений за субінститутами «залишок», який не зводиться до єдиних лише загальних норм[1]. Інститут соціального розвитку села такі норми містить. Зокрема, поза межами його субінститутів залишаються норми, які регулюють порядок розроблення та реалізації державних і місцевих цільових соціальних програм для села; норми, що закріплюють джерела фінансування соціального розвитку села; норми, які стосуються компетенції органів місцевого самоврядування на сільських територіях, тощо.

Крім того, у складі підгалузі має перебувати загальний інститут або принаймні асоціація загальних норм[2]. Виділити такий інститут поки що не видається можливим, оскільки саме норми-принципи та вихідні засади даного правового інституту в законодавстві не розроблені. Взагалі ж виокремлення підгалузей відбувається, як правило, зі складу традиційних галузей права. Зокрема, підгалузями цивільного права є житлове й авторське; фінансового – податкове; адміністративного – муніципальне.

Як і кожній цілісній системі, інституту соціального розвитку села притаманна така ознака, як інтегрованість. Першим із науковців виділив інтегрований правовий інститут Я.Я. Страутманис. Так, розглядаючи інститут права колгоспної власності, він зазначав: інтегрований правовий інститут об'єднує норми двох або більше галузей радянського права й дає можливість більш повно, всебічно та ефективно регулювати відповідні майнові відносини, оскільки в інтегрованих інститутах можлива більш тісна та гармонійна взаємодія правових норм, що належать до різних галузей[3]. Отже, саме інтегрованість забезпечує стійкий взаємозв'язок між різними елементами цього інституту як складовими комплексності та об'єднує їх у єдине ціле. Іншими словами, інтегрованість характерна для всіх комплексних утворень, які складають цілісну систему, тобто

[1] Алексеев С. С. Структура советского права / Алексеев С. С. – М. : Юрид. литература, 1975. – С. 152.

[2] Там само. – С. 155.

[3] Страутманис Я.Я. Правовое регулирование имущественных отношений колхозов / Страутманис Я. Я. – Рига : Зинатне, 1970. – С. 115.

для всіх правових інститутів. Розвиваючи думку В. М. Єрмоленка відносно особливостей аграрного права як галузі права[1], слід зазначити, що комплексність та інтегрованість є нічим іншим, як атрибутивними ознаками, що виокремлюють інститут соціального розвитку села.

Організованість забезпечує об'єднання окремих елементів інституту в єдине ціле не механічно, не випадково, а органічно, на підставі суворо визначених зв'язків[2]. Тому інститут соціального розвитку села – це впорядкована правова єдність, що складається з органічного комплексу відносин, спрямованих на забезпечення належних умов проживання в сільській місцевості.

Наступною ознакою системи норм, які формують інститут соціального розвитку села, є багаторівневість. Вона проявляється у структурі даного інституту. Структура системи може характеризуватися як по «горизонталі» (коли мають на увазі зв'язки між однотиповими, однопорядковими компонентами системи), так і по «вертикалі»[3]. На горизонтальному рівні, як уже зазначалось вище, інститут складається із субінститутів та сукупності відповідних норм, які не увійшли до їх складу. Вертикальна структура враховує різну юридичну силу правових норм, тобто вони перебувають між собою у відносинах ієрархії.

Зважаючи на відкритість інституту соціального розвитку села, доцільно було б виділити й таку його ознаку, як об'єктивність. Ця характеристика означає, що норми зазначеного правового інституту відбивають ті процеси, які склалися в соціальній сфері на селі. Утім у даному разі необхідно звернути увагу на суперечності між дійсністю та правовими гарантіями, встановленими законодавством у даній сфері. Як слушно зазначає Т. О. Коваленко, ефективність нормативно-правових актів у цій сфері низька, визначені в них заходи, спрямовані на подолання кризового стану в соці-

[1] Аграрне право України : підруч. / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – С. 46.

[2] Енгибарян Р.В. Теория государства и права : учеб. пособие / Р. В. Енгибарян, Ю. К. Краснов. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2010. – С. 377.

[3] Юдин Э. Г. Методология науки. Системность. Деятельность / Юдин Э. Г. – М. : Эдиториал УРСС, 1997. – С. 135.

альній сфері села, практично не мають відповідних механізмів реалізації[1]. Так, на сьогодні інститут соціального розвитку села залишається, на жаль, одним із найбільш декларативних.

Отже, головним системоутворювальним чинником, який обумовив виділення зазначеного комплексу нормативних приписів у єдиний правовий інститут, є особливості даного різновиду суспільних відносин, які складаються в соціальній сфері села. Нормами цього інституту регулюється комплекс суспільних відносин, спрямованих на збереження й розвиток сільської поселенської мережі та поступове підвищення рівня і якості життя селянства, забезпечення йому гідних умов існування та гарантування реалізації основних соціально-економічних і культурних прав.

Інститут соціального розвитку села має комплексний та інтегрований характер. За своєю структурою – це складний і багаторівневий предметний правовий інститут.

На жаль, норми, з яких складається даний правовий інститут, у більшості своїй залишаються нереалізованими на практиці. Таке ігнорування соціальних проблем села може призвести до знищення селянства як соціальної верстви населення… Вивчення принципів, на підставі яких функціонує даний правовий інститут, дасть змогу провести дослідження механізму правового регулювання відносин у сфері соціального розвитку села та запропонувати шляхи його вдосконалення.

У теоретико-правовій літературі, залежно від сфери поширення дії, виділяють: загальноправові, міжгалузеві, галузеві принципи та принципи окремих інститутів права. Перші з них поширюються на всю систему права і окреслюють її характер, зміст, найважливіші її риси[2]. Міжгалузеві, галузеві принципи та принципи окремих інститутів права виводяться здебільшого з предмета й методу правового регулювання; вони завжди розглядаються в системі із загальноправовими принципами як певне відбиття останніх[3].

---

[1] Коваленко Т. О. Реформування аграрних відносин в Україні: соціально-правові проблеми / Т. О. Коваленко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 12 (62). – С. 85.

[2] Кельман М. С. Загальна теорія держави та права : підруч. / Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. – Львів : Новий світ-2000, 2003. – С. 288.

[3] Колодій А. М. Принципи права України : монографія / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 32–33.

На сучасному етапі розвитку аграрно-правової науки підвищився науковий інтерес до вивчення галузевих принципів аграрного права[1]. Як зазначає В. М. Єрмоленко, вони відіграють дуже важливу роль. По-перше, існування принципів аграрного права дає змогу досягти уніфікації механізму правового регулювання аграрних відносин за рахунок уникнення колізійності нормативно-правових актів аграрного законодавства. По-друге, розроблення нових нормативно-правових актів аграрного законодавства має базуватися на принципах аграрного права і випливати з них. Неврахування основоположних засад, визначених принципами аграрного права, обов'язково призведе до неповного охоплення новоствореним нормативно-правовим актом специфіки аграрних відносин, які він покликаний врегульовувати, і, як наслідок, до його слабкої дієвості. По-третє, існування принципів дає змогу застосувати аналогію права, коли існують аграрні відносини, не врегульовані жодним із чинних аграрних нормативно-правових актів[2]. Як видається, зазначені характеристики притаманні і принципам окремих аграрно-правових інститутів. Адже останні «пов'язані із спеціальними, аграрно-галузевими принципами, ґрунтуються на них, розкривають їх зміст при регламентуванні конкретних видів аграрних відносин»[3]. Зважаючи на те, що в даній роботі здійснюється дослідження соціального розвитку села як аграрно-правового інституту, відповідно й розглядатимуться саме ті принципи, які йому притаманні.

---

[1] Савченко Г. І. Пріоритетність розвитку сільського господарства України як принцип аграрного права : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06 / Савченко Ганна Ігорівна. – Х. : 2012. – 197 с. ; Чабаненко М. М. Роль принципів в аграрному праві / М. М. Чабаненко // Актуальні проблеми правоохоронної діяльності та юридичної науки : міжнар. наук.-практ. конф., 19–20 верес. 2013 р. – Дніпропетровськ : Дніпропетров. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – С. 341–344 ; Чабаненко М. М. Призначення принципів аграрного права / М. М. Чабаненко // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції : укр.-польськ. наук.-практ. конф., 15 листоп. 2013 р. – Дніпропетровськ : Дніпропетров. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – С. 361–364.

[2] Єрмоленко В. М. Нетрадиційні джерела сучасного аграрного права / В. М. Єрмоленко // Науковий вісник НУБіП України. – 2012. – № 173. – Ч. 3. – С. 39–40.

[3] Чабаненко М. М. Роль принципів в аграрному праві / М. М. Чабаненко // Актуальні проблеми правоохоронної діяльності та юридичної науки : міжнар. наук.-практ. конф., 19–20 вер. 2013 р. – Дніпропетровськ : Дніпропетров. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – С. 343.

Під принципами інститутів права розуміють основні ідеї, що лежать в основі побудови певного інституту права[1]. В аграрно-правовій літературі наведене поняття «принципи правового регулювання відносин по соціальному розвитку села», під якими розуміють виражені в нормах права нормативно-керівні ідеї, положення, що регулюють відносини щодо забезпечення сприятливих умов праці, гідного життя і вільного розвитку людини, та визначають зміст цих суспільних відносин[2]. Крім того, проведено дослідження принципів правового регулювання суспільних відносин у сфері житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села. Вони визначаються як керівні засади правового регулювання суспільних відносин у сфері житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села, які забезпечують доступну й розвинену житлово-комунальну інфраструктуру села, яка відповідає встановленим світовим стандартам та не завдає шкоди навколишньому середовищу[3]. Враховуючи ознаки інституту соціального розвитку села, виокремлені в даному дослідженні, його принципи можна визначити як основоположні ідеї, що об'єднають різнорідні норми, спрямовані на поступове підвищення рівня і якості життя селянства, забезпечення йому гідних умов існування та гарантування реалізації основних соціально-економічних і культурних прав.

У російській аграрно-правовій науці перелік принципів соціального розвитку села як правового інституту було запропоновано А. І. Бобильовим. Він виділяв такі принципи вказаного інституту: формування в сільській місцевості базових умов соціального комфорту; задоволення першочергової потреби в житлі; соціальна рівність та справедливість; скорочення розриву між містом та селом у рівні забезпеченості об'єктами соціальної сфери; державна підтримка соціального розвитку села; соціальна відповідальність організацій, підприємств, які здійснюють свою діяльність у сільському

[1] Кельман М. С. Загальна теорія держави та права : підруч. / Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. – Львів : Новий світ-2000, 2003. – С. 289.

[2] Чичкин А. В. Правовое регулирование социального развития села : монографія / А. В. Чичкин ; отв. ред. А. И. Бобылев. – М. : Право и государство, 2005. – С. 30.

[3] Латишева В. В. Правове регулювання розвитку житлово-комунального господарства як складової соціальної сфери села в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.06 / Латишева Вікторія Володимирівна. – К., 2012. – С. 94–95.

господарстві[1]. О. В. Чичкін виокремив основні принципи правового регулювання соціального розвитку села, до яких включено: принцип встановлення гідних умов життя сільського населення; принцип соціальної рівності; принцип соціальної справедливості; принцип соціальної відповідальності; принцип державної підтримки соціального розвитку села; принцип стійкого соціального розвитку сільських територій і сільського населення; принцип забезпечення захисту соціальних прав сільського населення; принцип адресної підтримки сільського населення з надання соціальних послуг, соціальної допомоги, соціального обслуговування[2]. Зауважимо, що ряд вказаних принципів випливають з норм конституційного законодавства і відповідно поширюються на всю систему права, тобто є загальноправовими (наприклад, принципи соціальної рівності, соціальної справедливості, соціальної відповідальності). Крім того, такі принципи, як принцип соціальної допомоги, соціального обслуговування, забезпечення захисту соціальних прав населення, слід віднести до принципів інших галузей (права соціального забезпечення та права соціального обслуговування).

Серед українських науковців принципи інституту соціального розвитку села досліджувались А. М. Статівкою. Він вважає за доцільне поділити принципи даного правового інституту на загальні та спеціальні. Відповідно до цього важливими загальними принципами є: принцип справедливості; принцип забезпечення соціальних прав людини та громадянина; принцип установлення гідних умов життєдіяльності людини; принцип забезпечення соціальної безпеки суспільства; принцип досягнення соціальної захищеності населення; принцип подолання формально-юридичної рівності з метою усунення будь-яких розбіжностей у матеріальному становищі індивідів; принцип взаємної соціальної відповідальності громадян, суспільства і держави[3]. До спеціальних принципів науковець відносить:

[1] Бобылев А. И. Теоретические вопросы правового регулирования социального развития села / А. И. Бобылев // Аграрное и земельное право. – 2007. – № 12 (36). – С. 74.

[2] Чичкин А. В. Правовое регулирование социального развития села: понятие, особенности, принципы / А. В. Чичкин // Аграрное и земельное право. – 2005. – № 4. – С. 48–53.

[3] Статівка А. М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні : монографія / А. М. Статівка. – Х. : Право, 2007. – С. 47.

принцип пріоритетності соціального розвитку сільських територій; принцип протекціонізму соціального розвитку села; принцип поєднання місцевих і державних інтересів щодо соціального розвитку села; принцип управління розвитком сільських територій; принцип взаємної соціальної відповідальності громадян, суспільства та держави за послідовний розвиток соціальної сфери села; принцип здійснення судового захисту соціальних прав селян, сільських громад[1]. Зазначена класифікація, на наш погляд, знову ж таки об'єднує загальноправові, міжгалузеві принципи (принцип здійснення судового захисту) та безпосередньо принципи правового інституту.

Загальновідомо, що розрізняють два способи вираження принципів права: безпосереднє формулювання їх у нормах права (текстуальне закріплення) й виведення принципів права із змісту нормативно-правових актів (змістове закріплення)[2]. Крім того, не можна виключати випадків, коли принцип права, що склався (стихійно чи цілеспрямовано), сам створює ґрунт для наступного прийняття норми, яка за своїм змістом тотожна даному принципу. У такій ситуації можна стверджувати, що принцип ніби передує нормі, переходить у неї[3]. В. М. Єрмоленко звертає увагу на законодавчо не закріплені принципи, які мають доктринальний характер[4].

Слід зазначити, що принципи соціального розвитку села не закріплені в Законі України від 17 жовтня 1990 року «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», а також інших нормативно-правових актах, якими регулюються зазначені відносини. Відповідно вони мають виводитись із загального змісту аграрного законодавства або ж на підставі наукового аналізу сутності відносин соціального розвитку села. З метою підвищення ефективності законодавства, на наш погляд, необхідним є безпосереднє закріплення принци-

[1] Статівка А. М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні : монографія / А. М. Статівка. – Х. : Право, 2007. – С. 51-57.

[2] Колодій А. М. Принципи права України : монографія / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – С. 24.

[3] Скурко Е. В. Принципы права : монографія / Е. В. Скурко. – М. : Ось-89, 2008. – С. 60.

[4] Єрмоленко В. М. Нетрадиційні джерела сучасного аграрного права / В. М. Єрмоленко // Науковий вісник НУБіП України. – 2012. – № 173. – Ч. 3. – С. 38.

пів у нормативно-правових актах. У свою чергу, це сприяє більш правильному їх застосуванню і тлумаченню. Таким чином, принципи даного аграрно-правового інституту мають бути закріплені у спеціальному законодавстві.

Аналізуючи законодавство, яким регулюються відносини соціального розвитку села, а також наукові дослідження у даній сфері, необхідно зазначити, що перелік принципів інституту соціального розвитку села має бути уточнено та розширено. До них слід віднести: принцип пріоритетності соціального розвитку сільських територій; принцип державної підтримки соціального розвитку села; принцип відродження селянства як носія самобутності титульної нації; принцип посилення соціального захисту сільського населення; принцип розширення сфери зайнятості сільського населення; збереження сільської поселенської мережі; принцип підвищення ролі органів місцевого самоврядування в управлінні сільськими територіями.

Зупинимось на більш докладній характеристиці вказаних принципів. Сутність першого з них, як слушно зазначає А. М. Статівка, полягає в першочерговості вирішення соціальних проблем села, мешканців, які проживають на сільських територіях. Іншими словами, забезпеченню сприятливих загальних умов життєдіяльності населення та підвищення якості життя на селі, комплексному розвитку інфраструктури сільських територій державою надається переважне значення[1]. Адже відродження сільського господарства неможливе без створення комфортних умов для роботи і проживання селян, надання їм доступних і якісних соціальних послуг.

Пріоритетність розвитку села означає першочерговість вирішення його економічних і соціальних проблем, орієнтацію народного господарства на прискорений розвиток продуктивних сил сільської місцевості, подолання відсталості її соціальної сфери. Результатом цього має бути: формування багатогалузевих виробничої і соціальної сфер села, їх гармонійний розвиток; збалансований розвиток міста і села як двох соціально-економічних секторів суспільства; зростання

[1] Статівка А. М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні : монографія / А. М. Статівка. – Х. : Право, 2007. – С. 51.

престижності праці в сільському господарстві[1]. Пріоритетність соціального розвитку села має забезпечуватись державою через здійснення таких організаційно-економічних та правових заходів: зміною державної інвестиційної політики з метою поліпшення соціальних умов життєдіяльності трудових колективів; повного ресурсного забезпечення капітальних вкладів для соціально-економічного розвитку села; формуванням належної соціальної інфраструктури села; демографічною політикою; підготовкою висококваліфікованих спеціалістів, робітничих кадрів широкого профілю та масових професій; створенням рівних можливостей для всіх громадян, які постійно проживають і працюють у сільській місцевості, в задоволенні соціальних, культурно-освітніх і побутових потреб (ст. 1 Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»). Незважаючи на законодавче закріплення вказаних заходів, умови проживання в селі, якість послуг, що надаються сільському населенню, та їх доступність продовжують залишатися на низькому рівні. Це свідчить про переважно декларативний характер норм, які містять цитовані нормативно-правові акти, а відповідно і про відсутність механізму реалізації даного принципу на практиці.

Особливо важливим сьогодні є дотримання принципу державної підтримки соціального розвитку села. Адже рівень розвитку аграрного сектору економіки, у тому числі і його соціальної складової, безпосередньо залежить від державної політики у цій галузі, яка має бути спрямована на здійснення фінансової підтримки як виробничої, так і невиробничої сфери села.

Заходи державної підтримки соціального розвитку села встановлені рядом нормативно-правових актів, серед яких особливе місце займає Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві». Зазначеним документом встановлювалось державне інвестування соціальної сфери села; передбачався ряд пільг для суб'єктів господарювання, які здійснюють свою діяльність у сільській місцевості;

[1] Прокопа В. І. Соціальна інфраструктура села: формування нового механізму розвитку / В. І. Прокопа. – К. : Ін-т економіки НАН України, 1996. – С. 154.

беруть участь у розвитку матеріальної бази та утриманні об'єктів соціальної інфраструктури, а також тих, хто виробляє необхідну селу продукцію. Крім того, здійснювалось заохочення індивідуальних забудовників на селі. Уперше було задекларовано захист сільської поселенської мережі тощо. Тим не менш, зважаючи на сучасний стан соціальної сфери сільської місцевості, можна зазначити, що ефективність даного закону в цій частині є практично нульовою.

Також, слід звернути увагу на декларативний характер Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 року № 1158, якою встановлювалася державна підтримка розвитку соціальної сфери села та сільських територій за 14-ма напрямами. Адже, у Державному бюджеті України кошти на зазначені цілі не виділялися у повному обсязі. Більше того, на сьогодні в Україні не прийнято нової державної програми – діє лише Концепція розвитку сільських територій, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 року № 995-р. Таким чином, необхідно констатувати той факт, що держава поступово скорочує фінансову підтримку соціальної сфери села.

Наступний принцип безпосередньо не випливає зі змісту аграрного законодавства, а є результатом наукових узагальнень. Виділення принципу відродження селянства як носія самобутності титульної нації обумовлене необхідністю підкреслити роль цієї соціальної верстви населення у збереженні культурних традицій українського народу. «Це найбільш стабільна частина суспільства, що якнайповніше втілює народні і національні звичаї, а також усталений морально-психологічний спосіб життя»[1]. Більше того, не можна не погодитись із твердженням, що в Україні прогресивний розвиток економіки і суспільства цілком залежить від селянства[2].

У науковій літературі звертається увага на особливий менталітет і ціннісні пріоритети селянства, які визначаються специфічним устроєм життєдіяльності, що випливають з характеру сільсько-

[1] Титова Н. І. Селяни повинні мати пріоритетний правовий статус / Н. І. Титова // Земельне право України. – 2006. – № 6. – С. 4.

[2] Науково-практичний коментар до Закону України «Про особисте селянське господарство» / за ред. В. В. Носіка. – К. : Кондор, 2004. – С. 6.

господарської праці. Тісний зв'язок соціополітичної, економічної, демографічної й екологічної сфер визначає особливість життєвих установок селянського стану і сприйняття ним соціальної дійсності[1]. Крім того, селянство виконує роль виробника сільськогосподарської продукції. У всьому світі воно є тією структурною детермінантою, від якої залежить добробут суспільства[2]. Важко працюючи на землі, селяни по суті годують людство, а тому мали б займати пріоритетне місце в суспільстві. На жаль, вони залишаються найбільш приниженою і безправною його частиною. Їх майнове становище набагато нижче порівняно із міським населенням; рівень отримуваних ними послуг, як правило, не відповідає соціальним стандартам.

Про необхідність відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури зазначається у Законі України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві». Також, на законодавчому рівні метою державної аграрної політики визнано збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності нації (ст. 2 Закону України від 18 жовтня 2005 року «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року»). Вказане має свідчити про визнання високої соціальної ролі селянства в суспільстві, що, на жаль, досі так і не відбулося.

Наступний принцип безпосередньо випливає зі змісту попереднього. Прийшов час, коли село необхідно розглядати не лише як сферу, де виробляється аграрна продукція, а й зважати на соціальні, культурні, духовні потреби його мешканців[3]. Відповідно людина, яка проживає в селі, з її інтересами й запитами стає найважливішим суб'єктом зазначених відносин. Водночас зауважимо, що сільське господарство за рівнем заробітної плати серед

[1] Лихачев Н. Е. Беларусское село в социальном измерении : монографія / Н. Е. Лихачев. – Минск : Издатель А. Н. Вараксин, 2007. – С. 35–36.

[2] Титова Н.І. Проблеми забезпечення загальносоціальних прав селян / Н. І. Титова // Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України : наук.-навч. посіб. / Титова Н. І., Федорович В. І., Ващишин М. Я. [та ін.] ; за ред. Н. І. Титової. – Львів : ПАІС, 2005. – С. 266.

[3] Статівка А. М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні : монографія / А. М. Статівка. – Х. : Право, 2007. – С. 5.

галузей економіки України займає останнє місце. Рівень пенсій на селі також продовжує залишатись найнижчим в Україні. У таких умовах, як ніколи, система аграрного права має бути спрямована на захист конституційних прав селян як основи майбутнього української нації, українського суспільства, економічного прогресу, розвитку національних, історичних, культурних традицій[1].

Підвищення гарантій забезпечення соціальних прав селян повинне сприяти поліпшенню умов проживання в сільській місцевості. На жаль, «селяни-годувальники суспільства досі не мають повноправної системи соціальних прав»[2]. Зазначені права становлять особливу групу основних прав і свобод людини. Вони стосуються таких сфер життя людини, як праця, відпочинок, здоров'я, освіта, й покликані забезпечувати її фізичні, матеріальні, духовні та інші соціально значущі потреби. Тому аграрним законодавством передбачено посилення соціального захисту сільського населення, встановлення заробітної плати й пенсійного забезпечення працівників сільського господарства не нижче середнього рівня в галузях економіки держави (ст. 3 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року»). Крім того, Концепцією розвитку сільських територій, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 року № 995-р, встановлена необхідність забезпечення доступності громадян до соціальних послуг, упровадження гарантованих державою соціальних стандартів. З метою реалізації зазначених положень, протягом 2017 року планується створення умов для надання мінімального базового комплексу соціальних послуг безпосередньо за місцем проживання (у громаді), що сприятиме розширенню доступності сільського населення до соціальних послуг та підвищенню рівня його життя (п. 1 Плану заходів з реалізації Концепції

[1] Носік В. В. Аграрне право у національній правовій системі України: тенденції та перспективи розвитку / В. В. Носік // Стан та перспективи розвитку аграрного права : міжнар. наук.-теорет. конф., присвячена 80-річчю доктора юрид. наук, проф., акад. АПрН України В. З. Янчука: матер. конф. (Київ, 26–27 трав. 2005 р.) / за ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила. – К. : Магістр-ХХІ сторіччя, 2005. – С. 108.

[2] Титова Н. І. Особливості сільськогосподарської праці: проблеми правового регулювання / Н. І. Титова // Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України : наук.-навч. посіб. / Титова Н. І., Федорович В. І., Ващишин М. Я. [та ін.] ; за ред. Н. І. Титової. – Л. : ПАЇС, 2005. – С. 63.

розвитку сільських територій, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 року № 489-р). Але, яким чином будуть реалізовуватися вказані заходи, залишається незрозумілим. Адже, як вже зазначалося вище, бюджетні кошти під виконання концептуальних нормативно-правових актів не виділяються.

Застосування принципу розширення сфери зайнятості сільського населення обумовлено наявністю достатньо гострої для українського села проблеми безробіття. Збільшення кількості безробітних селян стало одним із негативних соціальних наслідків реформування на селі. Скорочення попиту на робочу силу зумовило ряд чинників, зокрема: падіння виробництва сільськогосподарської продукції, припинення будівництва соціальної інфраструктури села, практичну відсутність ринку послуг. Це, у свою чергу, сприяло розвитку трудової міграції сільських мешканців. Якщо раніше працездатне населення шукало роботу в містах, то сьогодні основний потік трудових мігрантів із села спрямований за межі країни. З іншого боку, як зазначає Т. О. Коваленко, проведення аграрної реформи, розпаювання земель та майна колективних сільськогосподарських підприємств, запровадження договорів оренди земельних часток (паїв) та майнових паїв не лише не створили ефективного власника в сільському господарстві, а й взагалі позбавили селян мотивації до праці[1].

Одним із шляхів розв'язання цієї проблеми є створення нових робочих місць за рахунок розвитку приватної ініціативи на селі та перепрофілювання сільськогосподарського виробництва. Причому як основні заходи національної стратегії стійкого розвитку сільських територій слід виділити стимулювання диверсифікації аграрного сектору економіки[2]. Необхідність дивер-

[1] Коваленко Т. О. Реформування аграрних відносин в Україні: соціально-правові проблеми / Т. О. Коваленко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 12 (62). – С. 79.

[2] Статівка А. М. Деякі організаційно-правові питання сталого розвитку сільських територій і диверсифікації аграрного сектору економіки / А. М. Статівка // Сучасні тенденції розвитку національного законодавства України : міжнар. наук.-практ. конф., присвячена 10-річчю створення юрид. факультету НУБіП: зб. тез (Київ, 19–20 трав. 2011 р.) / [упор. О.М. Гончаренко]. – К. : Вид. центр НУБіП України, 2011. – С. 33.; Кульчій І. М. Організаційно-правове забезпечення диверсифікації сільських територій за участю сільськогосподарських товаровиробників : монографія / І. М. Кульчій. – Х.: Юрайт, 2015. – С. 136.

сифікації та розвитку сільської економіки передбачена і Концепцією розвитку сільських територій, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 року № 995-р. Вказаний напрям включений у План заходів з реалізації зазначеної Концепції, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 року № 489-р. Крім того, диверсифікація виробництва і підвищення рівня зайнятості сільського населення та зменшення трудової міграції є одним з основних завдань Галузевої Програми соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад (модельного проекту «Нова сільська громада»), затвердженої наказом Міністерства аграрної політики України від 1 червня 2010 року № 280. Як слушно зазначається у науковій літературі, диверсифікація, знижуючи ризики та ступінь уразливості сільськогосподарських підприємств, надає сталого характеру економіці сільських регіонів та являє собою важливу основу гнучкого пристосування до мінливих зовнішніх умов[1]. Таким чином, повернення в село людини має відбуватись, у тому числі, і за рахунок перепрофілювання сільськогосподарського виробництва та розвитку малого підприємництва.

Серед основних складових державної аграрної політики законодавством України визначено забезпечення комплексного і постійного розвитку сільських територій (ст. 1 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року»). Такий розвиток є найважливішим напрямом державної аграрної політики і має сприяти підвищенню життєвого рівня населення, створенню належних умов для проживання у сільській місцевості. Крім того, на законодавчому рівні декларується, що держава захищає сільську поселенську мережу незалежно від категорії, величини і місця розташування сільських населених пунктів (ст. 10 Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»). Незважаючи на це, в сільській місцевості з кожним роком з'являється дедалі більше безлюдних і вимираючих поселень. Щільно

[1] Устойчивое развитие сельских территорий / В. М. Баутин, Н. П. Андреева, Д. Н. Ивашов, В. В. Козлов [и др.]. – М. : ФГНУ «Росинформагротех», 2004. – С. 64.

заселеними в основному залишаються території навколо міст і транспортних магістралей. Масштаби руйнування сільської поселенської мережі набули загрозливих розмірів. Так, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р., зазначається, що з 1991 року кількість сільських населених пунктів скоротилася на 348 одиниць. Підвищує ризик поступової ліквідації таких населених пунктів і Закон України «Про добровільне об'єднання громад» від 5 лютого 2015 року. Адже ним передбачається, що адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище), який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади (п. 2 ст. 4). З одного боку, така вимога законодавця є логічною та передбачає, що в цих населених пунктах є всі умови для задоволення побутових і культурних потреб мешканців сільської громади. Саме такий центр отримує гарантії щодо подальшого розвитку. З іншого боку, передбачається втрата деякими селами статусу адміністративно-територіальної одиниці, оскільки у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування (п. 1. ст. 4).

Для запобігання деградації українського села важливою стає реалізація на практиці принципу збереження сільської поселенської мережі. Зважаючи на вищезазначене, необхідним є здійснення паспортизації сільських населених пунктів і на цій основі визначення пріоритетів розвитку сільських територій. Такий підхід допоможе оцінити реальний стан соціальної інфраструктури сільських населених пунктів та окреслити подальші перспективи їх розвитку.

Принцип підвищення ролі органів місцевого самоврядування в управлінні сільськими територіями вимагає, щоб провідну роль у визначенні пріоритетів розвитку соціальної сфери села відігравали місцеві ради, наділені законодавством відповідними повноваженнями. Однією з важливих функцій органів місцевого самовряду-

вання на рівні територіальних громад села (селища) є соціальна функція, що полягає у вирішенні питань соціального розвитку сільських територій. Діяльність цих органів має бути спрямована на розв'язання таких суспільних завдань, як підвищення життєвого рівня населення; забезпечення йому мінімального рівня соціальних потреб; збереження традиційного сільського способу життя; підтримка культурних цінностей, що збереглись та розвиваються в сільській місцевості.

Проблема ефективної реалізації органами місцевого самоврядування повноважень у сфері соціального розвитку села пов'язана перш за все з процесом формування надійної бази для фінансування потреб сільських територій, зокрема за рахунок місцевих податків і зборів, а також шляхом об'єднання бюджетів територіальних громад. Але, виникає певний сумнів у спроможності об'єднаних територіальних громад вирішити проблему забезпечення сільським мешканцям якісних і доступних медичних послуг, послуг у сфері освіти, культури, фізичної культури та спорту лише за рахунок місцевих бюджетів…

Таким чином, з урахуванням загального змісту аграрного законодавства, а також на підставі наукового аналізу сутності відносин соціального розвитку села виділено спеціальні принципи аграрно-правового інституту соціального розвитку села. Під ними пропонується розуміти основоположні ідеї, що об'єднують різнорідні норми, спрямовані на поступове підвищення рівня і якості життя селянства, забезпечення йому гідних умов існування та гарантування реалізації основних соціально-економічних і культурних прав. Їх систему складають такі принципи: пріоритетності соціального розвитку сільських територій; державної підтримки соціального розвитку села; відродження селянства як носія самобутності титульної нації; підвищення гарантій забезпечення соціально-економічних та культурних прав селян; розширення сфери зайнятості сільського населення; збереження сільської поселенської мережі; підвищення ролі органів місцевого самоврядування в управлінні сільськими територіями.

2.4. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СІЛЬСЬКОГО ТУРИЗМУ ЯК НАПРЯМУ ДИВЕРСИФІКАЦІЇ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

СТАТІВКА А.М. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, член-кореспондент НАПрН України (м. Харків)

КУЛЬЧІЙ І.М. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків)

Аграрний сектор економіки демонструє позитивну динаміку зростання, формуючи останніми роками близько 14% валової доданої вартості в країні та біля 40% валютних надходжень від експорту[1]. Проте збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції не сприяло розв'язанню соціально-економічних проблем сільської місцевості, основними серед яких залишаються: безробіття сільських жителів, збільшення чисельності міграції сільського населення, занепад об'єктів соціальної інфраструктури та зникнення сіл із адміністративної карти нашої держави. У зв'язку з цим вектор державної аграрної політики було змінено, а її основними складовими на сьогодні є комплекс правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування аграрного сектору економіки, розв'язання соціальних проблем сільського населення та забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій[2].

Проте законодавче визначення сталого розвитку на сьогодні відсутнє. Постановою Верховної Ради України «Про Концепцію

[1] Про схвалення Концепції розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 року № 664-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/664-2017-%D1%80

[2] Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України від 18 жовтня 2005 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2982-15

сталого розвитку населених пунктів» від 24 грудня 1999 року надається визначення сталого розвитку населених пунктів як соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини[1].

Однак названа Концепція не диференціює сталий розвиток сільських та міських регіонів, що суперечить усталеній міжнародній практиці. Так, Продовольчою і Сільськогосподарською Організацією ООН (ФАО, англ. – *Food and Agriculture Organization*) було сформульовано основні ідеї сталого розвитку сільських територій. Головним завданням Програми сталого сільського господарства і сільського розвитку є підвищення рівня виробництва продуктів харчування стійким способом та забезпечення продовольчої безпеки. Для вирішення цього завдання необхідно підтримувати освітні ініціативи, використання економічних інновацій і розвиток прийнятних нових технологій, забезпечуючи таким чином стабільний доступ до продуктів харчування, відповідним потребам людини в харчових елементах, доступ до них бідних груп, розвиток товарного виробництва, зниження рівня безробіття, управління природними ресурсами і захист навколишнього середовища[2].

У зв'язку з цим серед науковців спостерігаються різні підходи до розуміння сутності сталого розвитку сільських територій. На думку В.М. Єрмоленка, сталий розвиток сільських територій – це система

[1] Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів: постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1359-14

[2] Chapter 14: Promoting Sustainable Agriculture and Rural Development: Agenda 21.Rome: FAO, 1996. URL : www.fao.org/unfao/bodies/COAG/COAG15/X0539E.htm

організаційних, економічних, політичних і правових заходів, спрямованих на забезпечення пропорційних і одночасних, незворотних і стабільних прогресивних змін у виробничій, соціальній і екологічній сферах, які відбуваються пропорційно й одночасно в кожній зі складових сільської території[1].

В. Ю. Уркевич під сталим розвитком сільських територій пропонує розуміти соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток, тобто неповоротну, спрямовану, закономірну зміну територій, що знаходяться поза межами міст, та до якої входять як сільські населені пункти, так і переважно зони сільськогосподарського виробництва та сільської забудови, спрямований на підвищення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини[2].

Отже, сталий розвиток сільських територій доцільно визначити як комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку зі стабільним розвитком спільноти, яка проживає у сільській місцевості, а також забезпечує зростання і підвищує ефективність аграрного сектору економіки, рівень і якість життя, поліпшує екологічну ситуацію у сільській місцевості[3]. Такий розвиток передбачає комплексний розвиток економічної, соціальної та екологічної сфер села, які повинні перебувати у взаємодії і взаємозв'язку для того, щоб

[1] Єрмоленко В. М. Особливості формування категорії «сталий розвиток сільських територій» / В. М. Єрмоленко // Науковий вісник НУБіП України. Серія «Право». – 2010. – Вип. 156. – С. 57.

[2] Уркевич В. Ю. Про категорію «сталий розвиток сільських територій» / В. Ю. Уркевич // Сучасне земельне, аграрне, екологічне та природоресурсне право: актуальні проблеми теорії та практики: матер. міжнар. наук.-практ. конф (Біла Церква, 21-22 трав. 2010 р.). – Біла Церква: БНАУ, 2010. – С. 25.

[3] Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика : монографія / за ред. д-ра юрид. наук, проф. А.М. Статівки. – Харків: Вид-во «ФІНН», 2010. – С. 50.

використання природних ресурсів сільських територій задовольняло потреби нинішнього покоління та здійснювалося без шкоди для можливості майбутніх поколінь задовольняти власні потреби[1].

Указом Президента України від 12 січня 2015 року «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» визначено мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України, зокрема, за вектором розвитку передбачається реформа сільського господарства.

Із метою виконання Стратегії Кабінетом Міністрів України було прийнято розпорядження від 23 вересня 2015 року № 995-р «Про схвалення Концепції розвитку сільських територій», якою окреслено головні пріоритети розвитку сільських територій та механізм підготовки аграрного та сільського сектору держави до функціонування в умовах зони вільної торгівлі з ЄС. Метою Концепції є створення необхідних організаційних, правових та фінансових передумов для сільського розвитку шляхом: диверсифікації економічної діяльності; збільшення рівня реальних доходів від сільськогосподарської та несільськогосподарської діяльності на селі; досягнення гарантованих соціальних стандартів і покращення умов проживання сільського населення; охорони навколишнього природного середовища, збереження та відновлення природних ресурсів у сільській місцевості; збереження сільського населення як носія української ідентичності, культури і духовності; створення умов для розширення можливостей територіальних громад села, селища для розв'язання існуючих в них проблем; приведення законодавства у сфері сільського розвитку у відповідність із стандартами ЄС[2].

Убачається, що зазначені заходи є актуальними і необхідними для досягнення цілей сталого розвитку сільських територій. Проте акцент на сьогодні необхідно зосередити саме на диверсифікації

[1] Кульчій І. М. Організаційно-правове забезпечення диверсифікації сільських територій за участю сільськогосподарських товаровиробників : монографія / І. М. Кульчій. – Харків: Юрайт, 2015. – С. 21.

[2] Про схвалення Концепції розвитку сільських територій: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 року № 995-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80

сільських територій, яка з урахуванням усіх аспектів (екологічного, економічного та соціального) здатна вирішити нагальні проблеми у сільській місцевості[1].

Підтвердженням цього є визнання Організацією Об'єднаних Націй диверсифікації основним шляхом розвитку сільських територій. Так, документом «Наше спільне майбутнє» передбачалося, що продовження економічного зростання і запровадження диверсифікації, а також розвитку технологічних та управлінських навичок допоможе країнам, що розвиваються, пом'якшити напруженість у сільській місцевості, підвищити продуктивність і рівень споживання[2]. Задля забезпечення участі населення та сприяння розвитку людських ресурсів для сталого сільського господарства у «Порядку денному на XXI століття» визначено, що уряди на належному рівні за підтримки відповідних міжнародних і регіональних організацій повинні сприяти підвищенню сільськогосподарського виробництва і систем землеробства на основі диверсифікації, яка є передумовою сільськогосподарської та несільськогосподарської зайнятості населення[3]. Таким чином, диверсифікація аграрного сектору економіки повинна стати основним заходом національної стратегії сталого розвитку сільських територій[4].

Доцільно зазначити, що поняття «диверсифікація» походить від латинського «diversificatio» – зміна, різноманітність. У тлумачному словнику наводиться таке визначення диверсифікації: 1) надання чому-небудь різнобічного, комбінованого, багатогалузевого характеру. Поширення господарчої діяльності на нові сфери (розширення номенклатури продукції, видів наданих послуг тощо); 2) стратегія зменшення ризику фірми за допомогою розподілу інвестицій та

[1] Кульчій І. М. Державна аграрна політика України у сфері сталого розвитку сільських територій: правовий аспект / І. М. Кульчій // Проблеми законності. – 2017. – Вип. 136. – С. 121.

[2] Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development, 1987 URL: http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm

[3] Agenda 21. United Nations Conference on Environment & Development. Rio de Janerio, Brazil, 3 to 14 June 1992. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf

[4] Статівка А. М. Деякі організаційно-правові питання сталого розвитку сільських територій і диверсифікації аграрного сектору економіки / А. М. Статівка // Сучасні тенденції розвитку національного законодавства України: зб. тез міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 19-20 трав. 2011 р.). – Київ: Вид. центр НУБіП України, 2011. – С. 33.

інших ресурсів між декількома напрямками діяльності – виробництвом різнорідних товарів та наданням різних послуг. Проникнення фірм у галузі, які не мають прямого виробничого зв'язку або функціональної залежності від основної галузі їхньої діяльності[1].

У словнику економічних термінів «диверсифікація» визначається як: 1) один з напрямів інвестиційної політики підприємства, який полягає в інвестуванні коштів у різні види цінних паперів з метою мінімізації портфельного інвестиційного ризику, збільшення дохідності, ліквідності та нарощення капіталу; 2) розширення номенклатури (асортименту) товарів і послуг, що їх виробляє (надає) підприємство, з метою зменшення ризику можливих втрат капіталу та зниження доходів[2].

Отже, диверсифікація здебільшого визначається як економічне поняття, щодо розуміння якого серед науковців існує два підходи. За першим – диверсифікація розглядається через розширення асортименту продукції підприємства (випуском такої продукції підприємство займалося, але в цьому випадку змінюється вага, колір, застосовуються маркетингові заходи з метою оптимізації власної діяльності на ринку, виходу на його нові сегменти), за другим – розширення тих видів діяльності, які були не характерними для підприємства, з метою мінімізувати ризики банкрутства та конкуренції.

Безперечно, напрацювання вчених-економістів у цьому напрямку мають важливе значення для розуміння поняття диверсифікації. Проте, враховуючи вплив процесів глобалізації та інтеграції на всі сфери життєдіяльності суспільства, видається, що це поняття необхідно розглядати в широкому контексті, а не лише через призму економічної теорії. Такий висновок можна зробити із самої етимології слова «diversus» – різний, віддалений, урізноманітнений. Беручи до уваги концепцію сталого розвитку, сучасне покоління, власне, й повинне спрямовувати свою діяльність на урізноманітнення підходів до застосування природних ресурсів таким чином,

[1] Тлумачний словник української мови // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eslovnyk.com/диверсифікація

[2] Словник економічних термінів // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://slovnyk.com.ua/terminu/slovo.php?id=1363

щоб задовольняти не лише власні потреби, але й потреби майбутніх поколінь. Такий підхід до розуміння диверсифікації дозволяє застосовувати її не тільки у процесі виробничо-господарської діяльності підприємств, а й надає можливість розглядати її як якісно нову діяльність виробників сільськогосподарської продукції.

Диверсифікація сільських територій – це діяльність виробників сільськогосподарської продукції, яка полягає в урізноманітненні сільськогосподарської (виробничої) та (або) несільськогосподарської (промислової) діяльності, а також наданні послуг у сфері сільського туризму задля досягнення економічних, соціальних та екологічних цілей.

Як приклад, у Рішенні Ради Європейського Союзу 2006/144/ ЕС від 20 лютого 2006 року передбачено стратегічні орієнтири для розвитку сільських регіонів із зазначенням основних напрямків діяльності по кожному з них. Серед таких пріоритетів визначено і покращення якості життя в сільській місцевості та стимулювання диверсифікації сільської економіки. Для виконання цієї програми ЄС заплановано сприяти зайнятості та поліпшенню умов для розвитку в сільських регіонах. Основними напрямками діяльності в цій галузі є: підвищення економічної активності та зайнятості у сільській економіці та створення кращого територіального балансу як в економічному, так і в соціальному плані (туризм, ремесла та забезпечення розвитку сільських послуг); розвиток сільських територій за допомогою об'єднання комплексних ініціатив, серед яких диверсифікація, створення бізнесу, інвестиції в культурну спадщину, розвиток інфраструктури, сфери послуг та реконструкції; сприяння розвитку малого бізнесу та ремесел, які можуть спиратися на традиційні навички або вводити нові знання, сприяючи розвитку економічної інфраструктури; навчання молодих людей навичкам, необхідним для диверсифікації місцевої економіки; заохочення щодо поширення новітніх технологій, сприяння електронному бізнесу та електронній комерції; розробка положень та новаторського використання поновлюваних джерел енергії, які можуть сприяти створенню нових ринків для сільськогосподарської та лісової продукції, наданню послуг та диверсифікації сільської економіки;

заохочення розвитку туризму; модернізації місцевої інфраструктури (телекомунікаційної інфраструктури, транспорту, енергетики і води)[1].

Концепцією розвитку сільських територій України диверсифікацію та розвиток сільської економіки пропонується забезпечити шляхом: створення умов для розвитку різноманітних видів економічної діяльності та форм господарювання; розвиток туристичної та рекреаційної діяльності у сільській місцевості; сприяння формуванню ринків збуту твердого біопалива; удосконалення податкової та бюджетної системи з метою наповнення бюджетів територіальних громад сіл, селищ; надання підтримки для розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації шляхом стимулювання створення постачальницької, заготівельно-збутової інфраструктури на засадах кооперації; запровадження економічного стимулювання виконання заходів з охорони земель; спрощення умов доступу сільського населення до фінансових ресурсів, в тому числі через розвиток кредитної кооперації та розроблення альтернативного механізму кредитування із залученням соціально відповідального бізнесу та банків[2].

Убачається, що одним із перспективних напрямів диверсифікації сільських територій України на сьогодні є розвиток сільського туризму, правове регулювання якого через відсутність спеціального закону у цій сфері здійснюється великою кількістю нормативно-правових актів, серед яких: Конституція України, Закон України «Про особисте селянське господарство» від 15 травня 2003 року, Закон України «Про туризм» від 15 вересня 1995 року, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання послуг з тимчасового розміщення (проживання)» від 15 березня 2006 року, наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Плану заходів Мінагрополітики України щодо

[1] On Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013): Council Decision of 20 February 2006. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:055:0020:0029:EN:PDF

[2] Про схвалення Концепції розвитку сільських територій: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 року № 995-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80

розвитку сільського зеленого туризму на період до 2015 року» від 18 січня 2013 року № 24, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій» від 19 липня 2017 року № 489-р та ін.

Проте вказані нормативно-правові акти регулюють відносини у сфері сільського туризму лише на загальних засадах, не відображаючи їх специфіки. Тому існує необхідність з'ясувати особливості правового забезпечення сільського туризму як напряму диверсифікації сільських територій.

Визначення сільського туризму не міститься на законодавчому рівні, а аналіз наукових праць у цій сфері дає підстави стверджувати про диференційовані підходи до розуміння категоріального апарату.

Так, О. В. Гафурова, вказуючи на проблему відсутності спеціального закону, який би визначав загальні правові, організаційні й соціально-економічні принципи реалізації державної політики України у зазначеній сфері, прирівнює поняття «сільський» та «аграрний туризм»[1]. І. Гальцова вважає сільський зелений туризм об'єднуючою категорією та визначає три його різновиди – агротуризм, відпочинковий туризм та екотуризм[2]. О. М. Туєва, ототожнюючи категорії «сільський зелений туризм» та «сільський туризм», визначає його як туризм у сільській місцевості, що охоплює майже всі форми відпочинку, можливі на таких територіях, характерною особливістю якого є поширення в місцевостях, віддалених від промислових та інших техногенних об'єктів, чим забезпечується його природність, екологічність. Саме із цим пов'язано визначення сільського туризму як «зеленого» і закріплення цієї категорії у ст. 1 Закону України «Про особисте селянське господарство», а також у ст. 4 Закону України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність»[3].

---

[1] Гафурова О. В. Соціальний розвиток села в Україні: теорія та практика правового регулювання: монографія / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. – Київ: Ірідіум, 2014. – С. 286, 289.

[2] Гальцова І. Зелений туризм: недоліки чинного законодавства / І. Гальцова // Юридичний журнал. – 2008. – № 7-8 (74). – С. 107.

[3] Туєва О. М. Сільський зелений туризм як категорія аграрного права / О. М. Туєва // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2016. – Вип. 4. – Т. 1. – С. 100.

Між тим, відсутність єдності позицій простежується і у суб'єктів законодавчої ініціативи. Так, у Верховній Раді України було зареєстровано законопроекти «Про сільський туризм» № 0920 від 25 червня 2006 року та «Про сільський зелений туризм» № 3467 від 12 квітня 2007 року, які згодом було знято з розгляду. Міністерство аграрної політики та продовольства України на офіційному сайті оприлюднювало для обговорення проекти Законів «Про аграрний туризм та агротуристичну діяльність» від 24 лютого 2009 року та «Про сільський аграрний туризм» від 29 квітня 2010 року.

Проте наразі у Верховній Раді України перебувають на розгляді два законопроекти, які спрямовані на регулювання відносин у цій сфері: 1) проект закону «Про сільський та сільський зелений туризм», який було прийнято за основу 16 листопада 2004 року; 2) проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про особисте селянське господарство» щодо розвитку сільського зеленого туризму», який було прийнято в першому читанні 23 травня 2017 року (наразі очікує на друге читання).

Так, законопроектом «Про сільський та сільський зелений туризм» розмежовуються наступні поняття: 1) сільський туризм – це відпочинковий вид туризму, що передбачає тимчасове перебування туристів у сільській місцевості (селі); 2) сільській зелений туризм – відпочинковий від сільського туризму, пов'язаний з перебуванням туристів у власному житловому будинку сільського господаря, окремому (гостевому) будинку або на території особистого селянського (фермерського) господарства; 3) екотуризм – вид сільського туризму, що передбачає відвідування туристами територій, що мають природничу, культурологічну, етнографічну цінність.

Проте текст проекту не передбачає механізмів правового регулювання в залежності від виду сільського туризму, тому незрозумілим є їх співвідношення. Крім того, вбачається, що назва законопроекту є некоректною, оскільки охоплює лише дві з передбачених трьох його форм.

Наступний текст проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про особисте селянське господарство» щодо розвитку сільського зеленого туризму на перше читання передбачав внести

такі зміни до Закону України «Про особисте селянське господарство»: 1) частину першу ст. 7 доповнити підпунктом шістнадцятим такого змісту: «добровільно надавати за плату або безоплатно послуги у сфері сільського зеленого туризму, а саме послуги з розміщення (проживання) не більше ніж на 10 місць, харчування, а також організації дозвілля й заходів, пов'язаних із використанням майна особистого селянського господарства, місцевими звичаями і традиціями гостинності»; 2) абзац шостий у частині четвертій ст. 10 після слів «фахової підготовки та перепідготовки членів особистого селянського господарства» доповнити словами «у тому числі з надання послуг сільського зеленого туризму».

Текст до другого читання було змінено та запропоновано наступне: 1) у частині першій ст. 1 слова «сільського зеленого» замінити словами «сільського та екологічного (зеленого)»; 2) частину першу ст. 7 доповнити абзацом вісімнадцятим такого змісту: «надавати послуги у сфері сільського та екологічного (зеленого) туризму, а саме послуги з організації дозвілля та заходів, пов'язаних із місцевими звичаями і традиціями гостинності, заходів рекреаційного та оздоровчого характеру відповідно до природно-рекреаційного потенціалу місцевості, особливостей її культурної, історичної та етнографічної спадщини»; 3) у частині четвертій ст. 10: абзац шостий доповнити словами «у тому числі щодо надання послуг у сфері сільського та екологічного (зеленого) туризму»; доповнити абзацом сьомим такого змісту: «у розвитку сільського та екологічного (зеленого) туризму шляхом здійснення заходів з благоустрою сіл та підвищення їх туристичної привабливості».

Необхідно зазначити, що в пояснювальній записці до законопроекту автори зазначали, що метою законодавчої ініціативи є юридичне визначення поняття сільського зеленого туризму, і тим самим чітке розмежування підприємницької та не підприємницької діяльності у сфері туристичної діяльності, що здійснюється в сільській місцевості, а також забезпечення державної підтримки цієї форми діяльності сільських мешканців шляхом організації для них фахової підготовки та перепідготовки членів особистого селянського господарства у сфері сільського зеленого туризму.

Однак аналіз запропонованих змін дає підстави стверджувати, що мета вказаного законопроекту навряд чи буде досягнута, оскільки: по-перше, ініціатори хоча й розмежували сільський та зелений (екологічний) туризм у відповідності до Закону України «Про туризм», проте пропонують надати узагальнююче визначення «послуги у сфері сільського та екологічного (зеленого) туризму», не розмежовуючи та не передбачаючи конкретних правових форм їх реалізації, що фактично призводить до декларативності та умовності такого розмежування; по-друге, заходи щодо чіткого розмежування підприємницької та непідприємницької діяльності у сфері туристичної діяльності, що здійснюється в сільській місцевості, а також щодо забезпечення державної підтримки взагалі не передбачено, що ставить під сумнів їх виконання.

Вбачається, що змінами до Закону України «Про особисте селянське господарство» неможливо вирішити проблеми правового регулювання сільського туризму, оскільки вказаний нормативний акт визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади ведення особистого селянського господарства.

Відсутність спеціального законодавчого акту в досліджуваній сфері призводить до суперечностей у нормативно-правовому регулюванні сільського туризму. Так, Законом України «Про туризм» від 15 вересня 1995 року окремо виділяються сільський та зелений туризм, останній розглядається як синонім екологічного туризму. При цьому їх визначення не наводиться. Серед видів діяльності, якими можуть займатися особисті селянські господарства, Законом України «Про особисте селянське господарство» від 15 травня 2003 року передбачено надання послуг у сфері сільського зеленого туризму.

Таким чином, спостерігається ототожнення законодавцем понять «зелений» та «сільський» туризм. Така тенденція простежується і при аналізі інших нормативно-правових актів. Зокрема, в Законі України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» від 17 червня 2004 року серед основних завдань дорадчої діяльності передбачено «сприяння розвитку несільськогосподарського підприємництва в сільській місцевості, у тому числі сільського зеле-

ного туризму» (ст. 4). В Указі Президента України від 10 серпня 1999 року «Про основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року» до основних чинників, які складають основу державної політики в галузі туризму, віднесено залучення приватного сектора, особливо в сільській місцевості, до рекреаційно-туристичного підприємництва та підсобної діяльності у сфері туризму (сільського зеленого туризму). У постанові Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 року «Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002-2010 роки» передбачалося у 2002-2003 роках розробити Програму розвитку сільського зеленого туризму в Україні.

Сільський туризм, як пріоритетний напрямок діяльності в сільській місцевості, визнавався й іншими нормативно-правовими актами. Зокрема, у Державній цільовій програмі розвитку українського села до 2015 року, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 року, та в розпорядженні Кабінету Міністрів України від 3 липня 2007 року «Про затвердження плану заходів щодо державної підтримки розвитку сільського туризму на 2006-2010 роки» з метою розвитку організаційно-правових форм господарювання передбачалось сприяння диверсифікації підприємницької діяльності в сільській місцевості, розвитку сільського туризму, відродженню підсобних промислів та ремесел.

Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України № 24 від 18 січня 2013 року було затверджено План заходів Мінагрополітики України щодо розвитку сільського зеленого туризму на період до 2015 року, яким зокрема передбачалось: участь у розробці та запровадженні спеціальних регіональних програм з підтримки розвитку сільського зеленого туризму; підготовка фахівців для роботи у сфері сільського зеленого туризму проведення консультаційних послуг в регіонах для осіб, які бажають займатися сільським зеленим туризмом, з питань організації та діяльності сільського зеленого туризму; вивчення практики організації та визначення моделей функціонування сільського зеленого туризму (форми партнерської взаємодії); розробка дорожньої карти щодо функціонування сільського зеленого туризму в Україні. Однак більшість заходів так і залишились здебільшого декларативними.

Дослідження правового регулювання сільського туризму дає підстави сформулювати висновок про велику кількість загальних нормативно-правових актів, які не відображають специфіки зазначених відносин, внаслідок чого відбувається лише його фрагментарне правове регулювання, яке супроводжується відсутністю єдиного категоріального апарату у досліджуваній сфері та автоматичною заміною понять, що суперечать як вимогам законодавчої техніки, так і усталеному міжнародному досвіду.

Оскільки за визначенням Організації економічного співробітництва та розвитку *(англ. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD),* сільський туризм (англ. «rural tourism») повинен розглядатись як універсальна категорія для визначення туризму на сільських територіях. Між тим, зазначається, що це поняття є не простим, а багатогранним, адже його сутність випливає із категорії «сільські території», яка за своєю природою не є простою, а включає певні характерні особливості, а саме: 1) щільність і кількість населення; 2) прив'язаність до землі, домінування сільського та лісового господарств; 3) «традиційні» соціальні структури та питання ідентичності спільноти та культурної спадщини (Tourism strategies and rural development, OCDE/GD(94)49)[1].

Таким чином, аналіз наукових, літературних та правових джерел дає можливість визначити сільський туризм як вид туризму, що полягає у відпочинку на сільських територіях із залученням відпочивальників до сільського побуту та задоволення їхніх рекреаційних потреб, який пов'язаний із використанням потенціалу регіону та (або) майна виробників сільськогосподарської продукції[2].

При цьому структура правовідносин, пов'язаних з наданням послуг у сфері сільського туризму, характеризуються наявністю спеціального суб'єктно-об'єктного складу та змісту таких правовідносин.

Так, Законом України «Про туризм» визначено суб'єктний склад відносин, які виникають при здійсненні туристичної діяльності

[1] Tourism strategies and rural development OCDE/GD(94)49. Paris, 1994. URL: http://www.oecd.org/cfe/tourism/2755218.pdf

[2] Кульчій І. М. Організаційно-правове забезпечення диверсифікації сільських територій за участю сільськогосподарських товаровиробників : монографія / І. М. Кульчій. – Харків: Юрайт, 2015. – С. 132.

(в тому числі і у сфері сільського туризму), до якого належать: юридичні та фізичні особи, які створюють туристичний продукт, надають туристичні послуги (перевезення, тимчасового розміщення, харчування, екскурсійного, курортного, спортивного, розважального та іншого обслуговування) чи здійснюють посередницьку діяльність із надання характерних та супутніх послуг, а також громадяни України, іноземці та особи без громадянства (туристи, екскурсанти, відвідувачі та інші), в інтересах яких здійснюється туристична діяльність.

Суб'єктами, які можуть здійснювати та/або забезпечувати туристичну діяльність (суб'єкти туристичної діяльності) є: 1) туристичні оператори; 2) туристичні агенти; 3) інші суб'єкти підприємницької діяльності, що надають послуги з тимчасового розміщення (проживання), харчування, екскурсійних, розважальних та інших туристичних послуг; 4) гіди-перекладачі, екскурсоводи, спортивні інструктори, провідники та інші фахівці туристичного супроводу; 5) фізичні особи, які не є суб'єктами підприємницької діяльності та надають послуги з тимчасового розміщення (проживання), харчування тощо.

Отже, особливістю суб'єктного складу сільського туризму є те, що можливість надавати послуги у цій сфері мають самі виробники сільськогосподарської продукції. Відповідно до Закону України «Про сільськогосподарський перепис» від 23 вересня 2008 року такими виробниками сільськогосподарської продукції є юридичні особи всіх організаційно-правових форм господарювання та їх відокремлені підрозділи, фізичні особи (фізичні особи-підприємці, домогосподарства), які займаються сільськогосподарською діяльністю, передбаченою класифікацією видів економічної діяльності, мають у володінні, користуванні або розпорядженні землі сільськогосподарського призначення чи сільськогосподарських тварин.

Оскільки сільський туризм – це вид відпочинку, який супроводжується ознайомленням зі звичаями, традиціями, культурою, побутом місцевих жителів, уявляється, що серед виробників сільськогосподарської продукції такі послуги можуть надавати як фермерські господарства (будучи суб'єктами підприємницької діяльності, що можуть надавати послуги з тимчасового розміщення (проживання), харчування, екскурсійних, розважальних та інших

туристичних послуг), так і особисті селянські господарства та домогосподарства, як фізичні особи, які не є суб'єктами підприємницької діяльності та надають послуги з тимчасового розміщення (проживання), харчування тощо.

Змістовне розширення напрямків діяльності фермерських господарств окрім виробництва, переробки й реалізації товарної сільськогосподарської продукції, випливає з положень Закону України «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 року. Зокрема, зміст п. 2 ст. 24 хоча в першу чергу і спрямований на створення правового механізму для забезпечення фермерському господарству самостійності у визначенні напрямів своєї діяльності, спеціалізації, організації виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції, водночас являє собою методологічну основу для заняття іншими видами діяльності.

При цьому, фермерське господарство має право: споруджувати житлові будинки, господарські будівлі та споруди на належних йому, його членам на праві власності земельних ділянках відповідно до затверджених документації із землеустрою та містобудівної документації у встановленому законом порядку (ст. 16); використовувати для потреб господарства загальнопоширені корисні копалини (пісок, глина, гравій, торф тощо), лісові угіддя, водні об'єкти та прісні підземні води, що знаходяться на земельній ділянці, відповідно до законодавства України (ст. 18); здійснювати відчуження та набуття майна на підставі цивільно-правових угод. Такий порядок володіння, користування і розпорядження майном фермерського господарства здійснюється відповідно до його Статуту, якщо інше не передбачено угодою між членами фермерського господарства та законом (ст. 20).

Право надавати послуги у сфері сільського туризму особистими селянськими господарствами прямо передбачено Законом України «Про особисте селянське господарство», у ст. 1 якого зазначено, що останнє з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки і споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків може надавати послуги з використання майна, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму. При

цьому, члени особистого селянського господарства мають право укладати особисто або через уповноважену особу будь-які угоди, що не суперечать законодавству (ст. 7).

Послуги у сфері сільського туризму можуть також надавати домогосподарства, які відповідно до Закону України «Про сільськогосподарський перепис» визначаються як сукупність осіб, які спільно проживають в одному житловому приміщенні або його частині, забезпечують себе всім необхідним для життєдіяльності, ведуть спільне господарство, повністю або частково об'єднують та витрачають кошти. Ці особи можуть перебувати в родинних стосунках або стосунках свояцтва, не перебувати у будь-яких із цих стосунків, або перебувати і в тих, і в інших стосунках. Домогосподарство може складатися з однієї особи.

Необхідно зазначити, що виробники сільськогосподарської продукції, які не є суб'єктами підприємницької діяльності (особисті селянські господарства, домогосподарства), що надають послуги у сфері сільського туризму, можуть не реєструватись як суб'єкти підприємницької діяльності за наступних умов.

Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 року № 297 «Про затвердження Порядку надання послуг з тимчасового розміщення (проживання)» послуги з тимчасового розміщення (проживання) – це діяльність юридичної та фізичної особи з надання місця для ночівлі у засобі розміщення за плату, а також інша діяльність, пов'язана з тимчасовим розміщенням (проживанням), передбачена законом. Готелі та інші об'єкти, призначені для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання), поділяються на: а) колективні – засоби розміщення загальною кількістю місць 30 або більше, в яких надають місце для ночівлі в кімнаті чи іншому приміщенні і за які справляється плата за встановленими цінами; індивідуальні – житло, в якому за плату або безоплатно надається обмежена кількість місць (менш як 30). У такому засобі одиниці розміщення (кімнати, житло) повинні бути відокремлені одна від одної.

Отже, особисті селянські господарства та домогосподарства, за умов надання послуг з тимчасового розміщення (проживання)

до 30 осіб, можуть належати до власників індивідуальних засобів розміщення. Такі фізичні особи – власники або орендарі індивідуальних засобів розміщення надають послуги з тимчасового розміщення (проживання) без державної реєстрації їх як суб'єктів підприємницької діяльності. При цьому, такі суб'єкти зобов'язані подавати у визначений законодавством строк органу відповідної податкової служби декларацію за встановленою формою про дохід, отриманий від надання таких послуг, вести книгу реєстрації, в якій зазначається прізвище, ім'я та по батькові мешканця, рік народження, місце проживання (перебування) та документ, який посвідчує особу, дата прибуття та вибуття, вартість наданих послуг. Статистичні відомості подаються до місцевих органів виконавчої влади за встановленою ними формою (п. 7 постанови).

Об'єктом відносин з надання послуг у сфері сільського туризму є специфічний туристичний продукт, тобто те, із приводу чого виникають та існують відносини у сфері сільського туризму.

Туристичний продукт – це попередньо розроблений комплекс туристичних послуг, який поєднує не менше ніж дві такі послуги, що реалізується або пропонується для реалізації за визначеною ціною, до складу якого входять послуги перевезення, послуги розміщення та інші туристичні послуги, не пов'язані з перевезенням і розміщенням (послуги з організації відвідувань об'єктів культури, відпочинку та розваг, реалізації сувенірної продукції тощо) (ст. 1 Закону України «Про туризм»).

Сільський туризм характеризується наявністю специфічного туристичного продукту, оскільки такий вид туризму провадиться на сільських територіях. Віднесення населених пунктів до міських або сільських визначається в Україні положенням «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», затвердженим Президією Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року № 1654-X. Проте цей нормативний акт не визначає, які саме території слід вважати сільськими. Виокремити їх можна шляхом виключення тих умов, які наведені для визнання населених пунктів міськими (кількість та склад населення, сфера зайнятості та розвиток інфраструктури).

Необхідно зазначити, що на міжнародному рівні у статистичних цілях існують дві методики визнання території сільською. Перша була розроблена Організацією економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР). В основі цієї методики лежить показник щільності населення. Ця методика розрахована на два етапи. Перший – адміністративні одиниці визнаються як сільські, якщо щільність населення на таких територіях менше 150 осіб на квадратний кілометр. У другому етапі ці регіони класифікуються на три категорії: 1) переважно сільські регіони (якщо понад 50% населення регіону проживає в селах (показник щільності менше ніж 150 чол/км); 2) проміжні області якщо 15% до 50% населення регіону проживає в сільській місцевої; 3) переважно міським регіоном: якщо менше 15% населення регіону проживає в сільській місцевості[1]. Методика зручна в тому випадку, коли необхідно надати характеристику різних регіонів на національному рівні. Проте на першому рівні такий метод вимагає інформації про чисельність населення та площу території досліджуваного об'єкта. Така характеристика може бути зроблена тільки за довготривалий період (у цілому кожні 10 років, коли береться до уваги національний перепис населення).

Нині методика ОЕСР із визначення сільських територій є єдиною, яка отримала міжнародне визнання, хоча недосконаліть її пов'язують із неточним визначенням у густонаселених регіонах. Варто зазначити, що ця методика застосовується лише з метою визначення конкретних показників для статистичних даних. Вона базується лише на одному елементі – щільності населення, а тому є недосконалою при визначення категорії «сільські території», яка за своєю суттю є багатогранною і не може зводитися лише до співвідношення показників населення та території.

Беручи за основу методику ОЕСР, Європейський Союз у 2010 році розробив власну. Суть її полягає в тому, що спочатку визначаються міські території за показниками щільності 300 чоловік на км? і мінімальним населенням 5000 осіб, інші ж території, показник яких є меншим, визнаються сільськими. За цією схемою в Європейському

[1] Creating rural indicators for shaping territorial policy, OECD, Paris, 1994. URL: www.oecd.org/gov/regional-policy/15181756.doc

Союзі 24% населення проживає в регіонах, які класифікуються як «переважно сільські», що на 4% більше в порівнянні з результатами, отриманими за методологією ОЕСР[1].

Однак наведені методики є суто технічними і призначеними для опрацювання статистичних даних. Під час досліджень сільських територій в аспекті специфіки туристичного продукту сільського туризму недоцільно використовувати визначення, які запропоновані міжнародними організаціями, адже такі визначення є неповними, включають лише показник щільності або кількість населення.

Тому вважається необхідним використовувати широкий підхід до поняття «сільські території», включаючи до нього не лише просторовий аспект, але й виробничий потенціал, інфраструктуру та сільське населення, яке проживає на території, яка знаходиться за межею міст. Комплексне розуміння сільських територій сприятиме більш детальному їх дослідженню та вирішенню проблем, які існують у сільській місцевості[2].

При розробленні туристичного продукту суб'єкт, який надає послуги у сфері сільського туризму, повинен обов'язково враховувати особливості ресурсного потенціалу сільських територій, цільову аудиторію і тривалість перебування туристів. Ці компоненти є ключовими при розробленні туристичних програм.

Тому, у залежності від туристичного продукту в сільському туризмі умовно можливим є виокремлення таких напрямків: агротуризм, екологічний або зелений (за умов, якщо він провадиться на сільських територіях), етнотуризм, відпочинковий та інші.

Агротуризм – це вид сільського туризму, який пов'язаний з ознайомленням із різними видами сільськогосподарських робіт, процесами виробництва та переробки сільськогосподарської продукції, з можливим залученням до такої діяльності відпочивальників.

В Україні надзвичайно багатий ресурсний потенціал для розвитку агротуризму, а тому до туристичного продукту сільськогосподарські

[1] Urban-rural typology. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Urban-rural_typology

[2] Кульчій І. М. Організаційно-правове забезпечення диверсифікації сільських територій за участю сільськогосподарських товаровиробників : монографія / І. М. Кульчій. – Харків: Юрайт, 2015. – С. 43.

товаровиробники можуть включати комплекс послуг, які пов'язані з проведенням різноманітних екскурсійних програм на фермах (страусині ферми, конеферми, вівцеферми, птахоферми та ін.). При цьому туристи можуть брати напрокат коней, знайомитися з особливостями ведення сільського господарства, здійсненням певних видів діяльності на фермі (стриження овечої шерсті, правильний догляд за кіньми та інші). Такий напрям сільського туризму можна розвивати при мінімальних затратах для сільськогосподарських товаровиробників. Головною метою є викликати інтерес до такої екскурсійної діяльності.

Екологічний (зелений) туризм – це пізнавальний вид туризму, який передбачає відпочинок на природних ландшафтах без завдання шкоди навколишньому середовищу. Як правило, такий відпочинок супроводжується відвідуванням об'єктів природно-заповідного фонду України, які знаходяться на сільських територіях: природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, ботанічні сади, дендрологічні сади, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва.

Ресурсний потенціал для розвитку екотуризму в нашій державі надзвичайно великий. За інформацією, наданою Міністерством екології та природних ресурсів, природно-заповідний фонд України станом на 1 січня 2017 року має у своєму складі 8245 територій та об'єктів загальною площею 4,318 млн. га в межах території України (фактична площа 3,985 млн. га) та 402500,0 га в межах акваторії Чорного моря. Відношення фактичної площі природно-заповідного фонду до площі держави («показник заповідності») становить 6,6%. Протягом 2016 ріку кількість об'єктів та територій природно-заповідного фонду загальнодержавного та місцевого значення збільшилась на 61 одиницю загальною площею 235238,2094 га (фактично на 182220 га). Зокрема, за 2016 рік площа природно-заповідного фонду найбільше збільшилась у Київській області (на 227668,4 га), Дніпропетровський (на 2756,1 га), Миколаївській (на 1334,96 га), Черкаській (на 773,2 га) областях[1].

[1] Відомості взято з офіційного сайту Міністерства екології та природних ресурсів України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pzf.menr.gov.ua

Такий напрямок сільського туризму може супроводжуватися не лише відвідуванням об'єктів природно-заповідного фонду, але й розміщенням туристів на ночівлю в сільських оселях, ознайомленням із сільським побутом, а також активними пішохідними, кінними, велосипедними, культурологічними поїздками. Ще одним із напрямків екологічного туризму можуть стати водні походи – поїздки на човнах, байдарках, плотах, катамаранах, які дають можливість ознайомитися з об'єктами природи.

Останнім часом поширення набуває також етнотуризм. Такий вид туризму полягає в ознайомленні зі звичаями, традиціями, ремеслами, історико-культурною спадщиною, побутом певних регіонів. Етнотуризм може бути організований у вигляді ярмарків, проведенні різноманітних народних гулянь, екскурсійних програм по історичних місцях, організацією етнотурів тощо. Об'єктами такого туризму можуть бути культурно-історичні об'єкти, які містять інформацію про традиції та побут. Важливим при цьому є вивчення та відновлення ресурсного потенціалу, адже розвиток такого виду туризму може бути цікавим не лише для наших громадян, але й для іноземців.

Відпочинковий туризм супроводжується розміщенням туристів у будинках сільських жителів з метою ознайомлення туристів із сільським побутом, залученням їх до ведення сільського господарства (випасання худоби, збирання врожаю та ін.). Такий вид туризму є цікавим для міських жителів, оскільки дає їм можливість відпочити від міського та долучитися до сільського життя[1].

Зміст відносин у сфері сільського туризму складають права та обов'язки сторін, які набувають своєї правової форми шляхом укладення договору про надання послуг у сфері сільського туризму. Такий договір укладається відповідно до вимог цивільного законодавства України, його форма може бути як усна, так і письмова.

Досліджуючи правове забезпечення сільського туризму в Україні, варто зазначити, що світова спільнота неодноразово наголошувала на важливості сільського туризму для забезпечення ста-

[1] Кульчій І. М. Організаційно-правове забезпечення диверсифікації сільських територій за участю сільськогосподарських товаровиробників : монографія / І. М. Кульчій. – Харків: Юрайт, 2015. – С. 130-131.

лого розвитку сільських територій. Так, у «Порядку денному на XXI століття» передбачено, що для задоволення в майбутньому попиту на сировинні товари необхідною є інтенсифікація сільського господарства шляхом диверсифікації виробничих систем з метою досягнення максимальної ефективності при використанні місцевих ресурсів, при зведенні в той же час до мінімуму екологічних та економічних ризиків. Там, де неможлива інтенсифікація систем ведення сільського господарства, необхідно виявляти і розвивати інші можливості виробництва, використання ресурсів дикої природи, аквакультури і рибальства і таких несільськогосподарських видів діяльності, як, наприклад, виробництво товарів легкої промисловості, переробка сільськогосподарської сировини, агробізнес, відпочинок і туризм та ін[1]. Згодом Всесвітня рада подорожей та туризму, Рада Землі та Всесвітня туристична організація розробили документ «Порядок денний на XXI століття для індустрії туризму та подорожей» (1996 р.) з метою покращання стану навколишнього середовища і забезпечення сталого розвитку туризму і міжнародних подорожей.

Окрім того, доцільно зазначити, що Всесвітньою туристичною організацією у 2004 році було розроблено Концепцію сталого розвитку туризму, відповідно до якої норми і практику управління сталим розвитком туризму можна застосовувати до всіх видів туризму та до всіх його напрямків. Документом передбачено принципи сталого туризму, який повинен: 1) забезпечити оптимальне використання ресурсів навколишнього середовища, які складають ключовий елемент розвитку туризму, підтримуючи основні екологічні процеси і допомагаючи зберігати природну спадщину та біологічне різноманіття; 2) поважати своєрідні соціально-культурні особливості співтовариств, зберігаючи властиву їм створену і сформовану культурну спадщину і традиційні звичаї, здійснювати внесок у взаєморозуміння різних культур і терпимість до їх сприйняття; 3) забезпечувати життєздатність довгострокових економічних процесів, враховуючи їх вигоду для всіх зацікавлених кіл, які їх

[1] Agenda 21. United Nations Conference on Environment & Development. Rio de Janerio, Brazil, 3 to 14 June 1992. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf

неупереджено поширюють, включаючи постійну зайнятість і можливості надходжень доходів і соціальних послуг для приймаючих співтовариств і внесок у скорочення масштабів бідності[1].

Отже, аналіз правового забезпечення сільського туризму дає підстави стверджувати, що він є одним із основних напрямів диверсифікації сільських територій, який спрямований на збільшення робочих місць, зайнятості селян та надання послуг у цій сфері. Однак через відсутність скоординованої державної аграрної політики, можливості сільського туризму для розвитку сільських територій на сьогодні використовуються недостатньо.

Тому, з метою вирішення зазначених проблем, уявляється доцільним Міністерству аграрної політики та продовольства України в рамках виконання Плану заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій розробити та прийняти Національну програму сталого розвитку сільського туризму як складову державної аграрної політики. Крім того, необхідно ініціювати роботу по розробленню проекту закону «Про сталий розвиток сільського туризму України», в якому потрібно визначити правові, економічні та організаційні засади, основні категорії сільського туризму, принципи сталого розвитку сільського туризму, його напрямки, права та обов'язки суб'єктів таких відносин.

Окрім того, доцільним є передбачити особливості державної підтримки сільського туризму, в тому числі шляхом сприяння розвитку кластерів сільського туризму, переваги створення яких полягають у об'єднанні різних суб'єктів (виробників сільськогосподарської продукції, власників садиб, представників сфери послуг, місцевих майстрів), державних органів та органів місцевого самоврядування, громадськості, які за рахунок координації спільних зусиль можуть ефективно створювати й реалізувати туристичний продукт сільського туризму, наслідком чого буде всебічний розвиток сільських територій через ефективне використання ресурсів[2].

---

[1] Sustainable Development of Tourism URL: http://sdt.unwto.org/content/about-us-5

[2] Дармостук Д. Г. Розвиток сільського туризму через створення туристичних кластерів / Д. Г. Дармостук // Теорія та практика державного управління. – 2016. – № 4 (55). – С. 3. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-4/doc/2/13.pdf

Таким чином, належне правове забезпечення сільського туризму є передумовою сталого розвитку сільських територій України через диверсифікацію діяльності виробників сільськогосподарської продукції, створення додаткових робочих місць, збільшення доходів сільських жителів, зменшення їх рівня міграції, реструктуризацію об'єктів соціальної інфраструктури, відновлення звичаїв і культурної самобутності місцевих жителів, охорону і збереження навколишнього природного середовища та розширення можливостей для розвитку територіальних громад.

2.5. СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКІ КООПЕРАТИВИ ТА АГРОХОЛДИНГИ ЯК ПОПУЛЯРНІ ФОРМИ ОБ'ЄДНАНЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ТОВАРОВИРОБНИКІВ: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ

УРКЕВИЧ В.Ю. – доктор юридичних наук, професор, суддя Верховного Суду (м. Харків)

З метою оптимізації своєї виробничо-господарської діяльності, збільшення обсягів аграрного виробництва сільськогосподарські товаровиробники створюють різноманітні об'єднання, окреме місце серед яких посідають сільськогосподарські кооперативи та аграрні холдингові компанії (агрохолдинги). Окреслимо правові проблеми їх функціонування.

Як відомо, сільськогосподарські кооперативи є самостійними суб'єктами аграрного права й учасниками аграрних правовідносин, зважаючи на що вони наділені спеціальною правосуб'єктністю. Предметом діяльності цих суб'єктів є здійснення значного числа видів сільськогосподарської діяльності. Правові засади створення та діяльності сільськогосподарських кооперативів визначені як спеціальним Законом України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 17 липня 1997 року № 469/97-ВР[1] (у редакції Закону України

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 39. – Ст. 261.

«Про внесення змін до Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 20 листопада 2012 року № 5495-VI[1]), так і такими актами законодавства, як, наприклад, Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV[2], Закон України «Про кооперацію» від 10 липня 2003 року № 1087-IV[3] та ін.

Нормативне визначення поняття «сільськогосподарський кооператив» закріплене у ст. 1 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію», згідно абз. 6 ч. 1 якого таким кооперативом визнається юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, які є виробниками сільськогосподарської продукції, що добровільно об'єдналися на основі членства для провадження спільної господарської та іншої діяльності, пов'язаної з виробництвом, переробкою, зберіганням, збутом, продажем продукції рослинництва, тваринництва, лісівництва чи рибництва, постачанням засобів виробництва і матеріально-технічних ресурсів членам цього кооперативу, наданням їм послуг з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб на засадах самоврядування. Як вбачається з наведеної дефініції, вона сконструйована шляхом поєднання ознак, характерних рис розглядуваного суб'єкта, які слід проаналізувати докладніше.

Передусім слід зазначити, що сільськогосподарський кооператив користується правами юридичної особи. Частиною 1 ст. 80 ЦК України від 16 січня 2003 року № 435-IV[4] визначено, що юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку. Особливістю правового становища сільськогосподарського кооперативу є те, що у створенні цієї юридичної особи можуть приймати участь одночасно як фізичні та юридичні особи, або ж лише фізичні, або ж лише юридичні особи. Така варіативність засновницького складу сільськогосподарського кооперативу пояснюється можливістю функціонування двох типів цих суб'єктів – виробничих чи обслуговуючих кооперативів. При

[1] Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 50. – Ст. 698.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.

[3] Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 5. – Ст. 35.

[4] Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

цьому коло засновників сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу законодавчо не обмежується (це може бути будь-яка комбінація фізичних і юридичних осіб). На відміну від цього, засновниками (а надалі відповідно й членами) сільськогосподарського виробничого кооперативу можуть виступати виключно особи фізичні, зважаючи на законодавчу вимогу їх обов'язкової трудової участі в діяльності такої юридичної особи (ч. 1 ст. 12 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію»).

Особливо слід підкреслити, що у даний час ці фізичні чи юридичні особи (засновники, члени сільськогосподарського кооперативу) можуть бути як громадянами України, так й іноземцями чи особами без громадянства, а також юридичними особами України та іноземних держав, що беруть участь в діяльності кооперативу через своїх представників (ч. 2 ст. 7 Закону України «Про кооперацію»). Такий нормативний припис вважаємо недостатньо обґрунтованим, оскільки як при створенні сільськогосподарського кооперативу (приміром, виробничого), так і при його подальшому функціонуванні його засновники та члени можуть передавати цій юридичній особі як пайові внески земельні ділянки сільськогосподарського призначення. А як відомо, останні згідно із земельним законодавством України перебувати у власності іноземців, осіб без громадянства чи іноземних юридичних осіб не можуть. До речі, до викладення у 2012 року Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» в новій редакції склад засновників сільськогосподарських кооперативів обмежувався виключно громадянами України та юридичними особами України.

Наступною констатуючою ознакою сільськогосподарського кооперативу є вимога до його засновників (а звідси й до членів) щодо їх належності до числа виробників сільськогосподарської продукції. Нормативно категорія «виробники сільськогосподарської продукції» визначається як юридичні особи всіх організаційно-правових форм господарювання та їх відокремлені підрозділи, фізичні особи (фізичні особи-підприємці, домогосподарства), які займаються сільськогосподарською діяльністю, передбаченою класифікацією видів економічної діяльності, мають у володінні, користуванні або

розпорядженні землі сільськогосподарського призначення чи сільськогосподарських тварин (абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про сільськогосподарський перепис» від 23 вересня 2008 року № 575-VI[1]). Убачається, що до числа виробників сільськогосподарської продукції належить як широке коло юридичних осіб, так і фізичні особи (у тому числі й приватні підприємці), основним предметом діяльності яких є сільськогосподарська діяльність, що здійснюється з використанням земель сільськогосподарського призначення чи сільськогосподарських тварин. Викликає сумнів можливість віднесення до таких виробників домогосподарств, адже це сукупність осіб, які спільно проживають в одному житловому приміщенні або його частині, забезпечують себе всім необхідним для життєдіяльності, ведуть спільне господарство, повністю або частково об'єднують та витрачають кошти (абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про сільськогосподарський перепис»). Більше того, не є зрозумілим яким чином така сукупність осіб (домогосподарство) може виступити засновником чи бути членом сільськогосподарського кооперативу, зважаючи на відсутність інституту колективного членства в останньому.

Наголосимо на тому, що законодавча вимога наявності статусу виробника сільськогосподарської продукції для засновників сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу не викликає заперечень, адже такі кооперативи створюються відповідними аграрними товаровиробниками для отримання різноманітних послуг з метою організації своєї сільськогосподарської діяльності. Інша ситуація складається при заснуванні сільськогосподарського виробничого кооперативу, метою створення та функціонування якого є спільне провадження фізичними особами аграрної діяльності з виробництва (вирощування) сільськогосподарської продукції. Якщо така фізична особа на момент заснування сільськогосподарського кооперативу (чи вступу до нього на умовах членства) вже самостійно виробляє сільськогосподарську продукцію, то сенс її участі у такому виробничому кооперативі втрачається. Звідси можна заключити, що вимога приналежності до виробників сіль-

[1] Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 9. – Ст. 115.

ськогосподарської продукції має стосуватися лише засновників (членів) сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів.

Однією з визначальних ознак сільськогосподарського кооперативу є добровільне об'єднання в ньому осіб на основі членства. Цілком природним є те, що такий кооператив як юридична особа приватного права створюється за ініціативою фізичних чи приватних юридичних осіб, за їх власним волевиявленням та погодженим інтересом щодо спільної сільськогосподарської діяльності. Ззовні поєднання цих осіб оформлюється членським зв'язком між ними та цією юридичною особою, наявністю інституту членства в сільськогосподарському кооперативі. Таким членством можна вважати правовий зв'язок фізичної чи юридичної особи із сільськогосподарським кооперативом, що виявляється у взаємних правах й обов'язках названих суб'єктів з приводу спільної сільськогосподарської діяльності.

Аграрне законодавство визначає умови й порядок виникнення членських відносин у сільськогосподарських кооперативах. Зробивши певне узагальнення наявних нормативних приписів можна заключити, що умовами членства в сільськогосподарському кооперативі є: (а) досягнення 16-ти річного віку (лише для фізичних осіб), (б) виявлення бажання брати участь в діяльності кооперативу, (в) внесення вступного внеску в порядку та розмірах, визначених статутом кооперативу, (г) визнання положень статуту кооперативу (ст. ст. 6, 12 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію», ст. 10 Закону України «Про кооперацію»). Вважаємо за необхідне навести певні пояснення щодо викладених умов.

Так, насправді у наведених статтях законів України «Про сільськогосподарську кооперацію» та «Про кооперацію» закріплена ще одна умова членства в сільськогосподарському кооперативі – внесення пайового внеску в порядку та розмірах, визначених статутом кооперативу. Проте, на наше переконання, пайовий внесок як основний вид внеску членів сільськогосподарських кооперативів, що становить основу паю та передача якого є підставою для виникнення у членів кооперативу права на пай, слід вносити вже після прийняття особи до сільськогосподарського кооперативу.

І тоді в наявності буде цілком логічна ситуація – внесення вступного внеску (невеликого за розміром, певного гарантійного внеску щодо дійсності намірів особи набути членство в сільськогосподарському кооперативі) буде відбуватися до вирішення питання про прийняття особи до членів кооперативу (тобто це якраз і буде однією з умов виникнення такого членства), а пайовий внесок бути передаватися особою після прийняття до кооперативу, тобто вже за наявності статусу члена названого суб'єкта.

Також у наведених нормах законів України «Про сільськогосподарську кооперацію» та «Про кооперацію» йдеться про таку умову членства в сільськогосподарському кооперативі, як дотримання вимог статуту його майбутніми членами. Проте, як вбачається, цю умову членства слід було б викласти саме так, як нами запропоновано («визнання положень статуту кооперативу»), адже дотримуватися вимог цього локального нормативно-правового акту кооперативу можна лише після набуття членства в такій юридичній особі.

Порядок вступу до сільськогосподарського кооперативу передбачає подання письмової заяви про це правлінню (голові правління) кооперативу, рішення якого підлягає затвердженню загальними зборами членів сільськогосподарського кооперативу (ст. 11 Закону України «Про кооперацію»). Звернемо увагу на те, що жодних підстав для відмови особі у прийнятті до членів сільськогосподарського кооперативу або ж незатвердження рішення правління (голови правління) про прийом до кооперативу загальними зборами членів останнього аграрне законодавство України не передбачає. Вважаємо, що такими підставами може бути лише недотримання наведених раніше умов членства в сільськогосподарському кооперативі.

Істотне значення для характеристики правового становища сільськогосподарського кооперативу має предмет його діяльності. У Законі України «Про сільськогосподарську кооперацію» його визначено як провадження спільної господарської та іншої діяльності, пов'язаної з виробництвом, переробкою, зберіганням, збутом, продажем продукції рослинництва, тваринництва,

лісівництва чи рибництва, постачанням засобів виробництва і матеріально-технічних ресурсів членам цього кооперативу, наданням їм послуг.

Перша частина такого доволі широкого предмету діяльності розглядуваних кооперативів стосується сільськогосподарських виробничих кооперативів, тобто сільськогосподарських кооперативів, що утворюються шляхом об'єднання фізичних осіб, які є виробниками сільськогосподарської продукції, для провадження спільної виробничої або іншої господарської діяльності на засадах їх обов'язкової трудової участі з метою одержання прибутку (абз. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію»).

Визначення господарської діяльності наведено у ч. 1 ст. 3 ГК України, де вона розуміється як діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Зрозуміло, що така діяльність сільськогосподарського виробничого кооперативу стосується виконання різних операцій (виробництво, переробка, зберігання, збут, продаж), що вчиняються відносно сільськогосподарської продукції. До останньої належить продукція рослинництва, тваринництва, лісівництва та рибництва. Перелік такої сільськогосподарської продукції наведено у секції А – «Продукція сільського господарства, лісового господарства та рибного господарства» Державного класифікатора продукції й послуг ДК 016:2010, затвердженого наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики «Про затвердження та скасування національних класифікаторів» від 11 жовтня 2010 року № 457[1], а також у групах 1–24 Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТЗЕД) згідно із Законом України «Про Митний тариф України» від 19 вересня 2013 року №584-VII[2]. Звідси кооператив може вважатися сільськогосподарським виробничим лише за умови виробництва, переробки, зберігання, збуту чи

[1] Про затвердження та скасування національних класифікаторів: наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11 жовтня 2010 року № 457 // Баланс-Бюджет. – 2010. – № 44.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 20-21. – Ст. 740.

продажу будь-якого виду продукції, що включена до названих вище переліку чи груп.

На відміну від цього, предметом діяльності сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів може бути постачання засобів виробництва і матеріально-технічних ресурсів своїм членам, наданням таким особам різноманітних послуг. Адже нормативно сільськогосподарський обслуговуючий кооператив визначається як сільськогосподарський кооператив, що утворюється шляхом об'єднання фізичних та/або юридичних осіб – виробників сільськогосподарської продукції для організації обслуговування, спрямованого на зменшення витрат та/або збільшення доходів членів цього кооперативу під час провадження ними сільськогосподарської діяльності та на захист їхніх економічних інтересів (абз. 7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію»).

З урахуванням різноманітності можливого предмету діяльності сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів ст. 5 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» регламентує, що залежно від виду діяльності такі кооперативи поділяються на переробні, заготівельно-збутові, постачальницькі та інші. При цьому до переробних сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів належать кооперативи, які здійснюють переробку сільськогосподарської сировини, що виробляється членами таких кооперативів (виробництво хлібобулочних, макаронних виробів, овочевих, плодово-ягідних, м'ясних, молочних, рибних продуктів, виробів і напівфабрикатів з льону, луб'яних культур, лісо- і пиломатеріалів тощо). Заготівельно-збутові сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи здійснюють, зокрема, заготівлю, зберігання, передпродажну обробку та продаж продукції, виробленої членами таких кооперативів, надають їм маркетингові послуги. Постачальницькі сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи утворюються з метою закупівлі та постачання членам таких кооперативів засобів виробництва, матеріально-технічних ресурсів, необхідних для виробництва сільськогосподарської продукції та продуктів її переробки, виготовлення сировини, матеріалів та постачання їх членам кооперативу. Сервісні сільськогосподарські обслуговуючі

кооперативи можуть надавати своїм членам послуги технологічні, транспортні, меліоративні, ремонтні, будівельні, з ветеринарного обслуговування тварин і племінної роботи, бухгалтерського обліку і аудиту, науково-консультаційного обслуговування, а також інші послуги. У разі поєднання кількох видів діяльності утворюються багатофункціональні кооперативи.

Важливою виступає мета об'єднання осіб в сільськогосподарський кооператив та функціонування цієї юридичної особи, – це задоволення економічних, соціальних та інших потреб членів кооперативу. Адже такі кооперативи виконують важливі функції щодо самоорганізації сільського населення, об'єднання сільських мешканців для спільної праці, надання різноманітної допомоги у веденні їх приватного подвір'я та домашнього господарства, у здійсненні виробничо-господарської діяльності виробників сільськогосподарської продукції. Саме такою метою діяльності (задоволення потреб їх членів) сільськогосподарські кооперативи відрізняються від інших сільськогосподарських підприємств, що, у свою чергу, дозволяє в теорії аграрного права відносити розглядувані кооперативи до сільськогосподарських підприємств кооперативного типу[1].

Діяльність сільськогосподарських кооперативів здійснюється на засадах самоврядування. Це означає, що саме члени сільськогосподарського кооперативу визначають мету та предмет діяльності конкретного кооперативу, формують його органи управління та встановлюють їх компетенцію, саме члени кооперативу безпосередньо входять до складу таких органів та шляхом голосування на їх засіданнях реалізують належне їм право голосу, а також контролюють виконання рішень органів управління розглядуваного кооперативу[2].

Наведений матеріал дозволяє узагальнити, що в законодавстві України закріплено такі особливості правового становища сільськогосподарських кооперативів: (а) наявність у таких суб'єктів прав юридичної особи, (б) створення кооперативу лише приват-

[1] Статівка А.М., Уркевич В.Ю. Аграрне право (оглядові лекції, нормативно-правові акти): навчальний посібник / Статівка А.М., Уркевич В.Ю. – Харків: Юрайт, 2014. – С. 48.

[2] Уркевич В.Ю. Про особливості правового становища сільськогосподарських кооперативів / В. Ю. Уркевич // Право та інновації. – 2015. – № 4 (12). – С. 25-30.

ними особами (фізичними та юридичними), (в) членський характер об'єднання в кооперативі, (г) здійснення сільськогосподарської діяльності, (д) задоволення економічних, соціальних та інших потреб членів кооперативу як особлива мета об'єднання осіб в сільськогосподарський кооператив, (е) самоврядування в кооперативі. На додаток до цього сільськогосподарські виробничі кооперативи характеризують специфічний предмет діяльності (виробництво, переробка, зберігання, збут, продаж продукції рослинництва, тваринництва, лісівництва чи рибництва), а також можливість виступати його засновниками та членами лише фізичних осіб. Оскільки предметом діяльності сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів є надання різноманітних послуг своїм членам, то останні (як і його засновники) мають належати до числа виробників сільськогосподарської продукції. Зважаючи на це слід уточнити у визначенні поняття «сільськогосподарський кооператив», закріпленому у Законі України «Про сільськогосподарську кооперацію», те, що члени сільськогосподарських виробничих кооперативів не повинні належати до числа виробників сільськогосподарської продукції. Також слід уточнити умови членства в сільськогосподарських кооперативах, зокрема в частині внесення при вступі до такого суб'єкту лише вступного внеску у порядку та розмірах, визначених статутом кооперативу, а також визнання положення статуту кооперативу.

Зупиняючись на ґенезі законодавства про сільськогосподарську кооперацію можна констатувати, що воно має давню історію розвитку на території України, адже загалом кооперування в сільському господарські зародилося ще наприкінці XIX століття. У СРСР колгоспи, які засновувалися на підставі постанови ЦВК і РНК СРСР від 16 березня 1927 року «Про колективні господарства» та Примірних статутів 1935 і 1969 років, також визнавалися кооперативними організаціями, що діяли у сфері сільського господарства. Важливим кроком до врегулювання правового становища кооперативних організацій, у тому числі у сфері сільського господарства, було прийняття свого часу Закону СРСР «О кооперации в

СССР» від 26 травня 1988 року № 8998-XI та Примірного статуту колгоспу 1988 року[1].

Надалі, у межах реалізації заходів по реформуванню організаційно-правових форм сільськогосподарського виробництва було прийнято Закон України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» від 14 лютого 1992 року № 2114-XII[2], згідно якого названі підприємства теж мали ознаки кооперативних організацій. Проте визначальним для розвитку сільськогосподарської кооперації стало прийняття Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 17 липня 1997 року № 469/97-ВР[3], що комплексно врегулював питання діяльності сільськогосподарських кооперативів. Вказаний Закон визначав поняття сільськогосподарської кооперації та сільськогосподарського кооперативу, наводив їх різновиди та ознаки, принципи діяльності, містив приписи про порядок створення та державної реєстрації сільськогосподарських кооперативів, регулював питання членства осіб у таких кооперативах, визначав органи управління останніх, регламентував майнові, земельні, фінансові та господарські відносини за участю сільськогосподарських кооперативів, встановлював правові підстави та порядок припинення їх діяльності тощо.

Зважаючи на певні проблемні моменти та прогалини Закону (наприклад, відсутність чітких приписів щодо формування земельного масиву сільськогосподарського кооперативу, облік паїв його членів, порядку повернення вартості паю при припиненні членства та ін.), невідповідність його окремим положенням загальному Закону України «Про кооперацію», до розглядуваного нормативно-правового акту неодноразово вносилися зміни. Надалі Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 20 листопада 2012 року № 5495-VI[4], що набрав чинності 19 січня 2013 року, названий Закон було викладено у новій редакції.

---

[1] Примірний статут колгоспу: наук.-практ. коментар / за ред. В. З. Янчука. – Київ: Урожай, 1988. – 304 с.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 20. – Ст. 272.

[3] Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 39. – Ст. 261.

[4] Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 50. – Ст. 698.

Чинна зараз редакція Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» містить усього 16 статей (на відміну від 38-ми у попередній редакції), що розподілені по шістьох розділах: загальні положення, сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи, сільськогосподарські виробничі кооперативи, держава і кооперація, право власності на пай, прикінцеві та перехідні положення. Зупинимося на окремих моментах.

Передусім Законом уточнені визначення категорій «сільськогосподарський кооператив», «сільськогосподарський виробничий кооператив», «сільськогосподарський обслуговуючий кооператив», що в цілому слід визнати позитивний моментом.

Стаття 2 Закону визначає законодавство, що регулює діяльність сільськогосподарських кооперативів, а це: Конституція України, Цивільний, Господарський, Податковий і Земельний кодекси України, інші нормативно-правові акти. А у її ч. 2 прямо зазначено, що загальні принципи, поняття та норми утворення, забезпечення функціонування, управління та ліквідації сільськогосподарського кооперативу і кооперативних об'єднань, контроль за їх діяльністю, права та обов'язки їх членів, формування майна, фондів, цін і тарифів на продукцію та послуги, а також трудові відносини у таких кооперативах та об'єднаннях регулюються Законом України «Про кооперацію». Звідси можна зробити висновок, що законодавець зараз пішов шляхом уніфікації правового регулювання діяльності сільськогосподарських та інших видів кооперативів, оскільки така значна кількість питань функціонування сільськогосподарських кооперативів регламентується тепер нормами загального закону про кооперацію. Проте це не є виправданим, оскільки сільськогосподарські кооперативи мають істотні відмінності як у їх правовому статусі, так й при провадженні господарської діяльності, що мають враховуватися законодавством.

Правовому статусу сільськогосподарських обслуговуючих і виробничих кооперативів присвячено окремі розділи Закону. При цьому, встановлені різні вимоги щодо членства у названих видах кооперативів. Більше того, як вже вказувалося, засновниками й членами сільськогосподарських кооперативів можуть бути як грома-

дяни України, так й іноземці та особи без громадянства, а також юридичні особи України та іноземних держав.

Щодо вступних та пайових внесків членів сільськогосподарських кооперативів, то Закон містить лише одну статтю 7, і стосується вона чомусь лише обслуговуючих кооперативів. Стаття 14 Закону визначає право власності сільськогосподарського виробничого кооперативу на землю, відсилаючи при цьому до приписів Земельного кодексу України.

Новелою Закону є запровадження у діяльність сільськогосподарських кооперативів нового локального правового акту, – правил внутрішньогосподарської діяльності кооперативу. Згідно ст. 8 Закону правила внутрішньогосподарської діяльності сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу є нормативним документом кооперативу, що встановлює механізм та способи реалізації положень статуту кооперативу з урахуванням особливостей його господарської діяльності. Названі Правила повинні містити такі відомості: (а) порядок організації надання послуг членам кооперативу відповідно до переліку видів його діяльності, визначеного статутом; (б) вимоги стосовно документального оформлення зобов'язань членів кооперативу перед кооперативом щодо участі у його господарській діяльності; (в) механізм визначення розміру додаткового паю кожного члена кооперативу та його сплати, загальної частки пайових внесків асоційованих членів у пайовому фонді кооперативу, розміру та нарахування кооперативних виплат у розрізі видів діяльності кооперативу; (г) вимоги щодо ціноутворення та фінансових відносин; (д) інші пов'язані з особливостями діяльності кооперативу положення, що не суперечать вимогам законодавства. Примірні правила внутрішньогосподарської діяльності сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу затверджено наказом Міністерство аграрної політики та продовольства України від 30 жовтня 2013 року № 643[1]. Названі Правила передбачені лише для сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів.

[1] Про затвердження Примірних правил внутрішньогосподарської діяльності сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу: наказ Міністерство аграрної політики та продовольства України від 30 жовтня 2013 року № 643 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minagro.gov.ua/ministry?nid=10089

Викладене дозволяє дійти думки, що чергове реформування законодавства України про сільськогосподарську кооперацію, на жаль, не дало позитивного ефекту у вигляді розвитку та поширення кооперативної форми господарювання на селі. Про це свідчить те, що за інформацією Державної служби статистики України, станом на 1 січня 2018 року зареєстровано всього 996 сільськогосподарських виробничих та 1073 сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів[1]. Такі невтішні цифри вказують у тому числі й на неналежне правове регламентування створення та функціонування сільськогосподарських кооперативів. Більше того, Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію» містить ухил у бік поширення саме сільськогосподарської обслуговуючої кооперації, фактично не підтримуючи розвиток кооперації виробничої[2]. Проілюструємо викладене наступними прикладами.

Так, у ст. 14 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» вказано, що право власності на землю може набуватися сільськогосподарським виробничим кооперативом шляхом внесення до пайового фонду земельних ділянок його членами, а також придбання таких ділянок за договорами купівлі-продажу, дарування, міни, іншими правочинами. Зважаючи на те, що в разі внесення до пайового фонду кооперативу земельних ділянок його членами відбувається їх відчуження на користь кооперативу, то реалізація такої норми в даний час виглядає проблематичною. Адже п. 15 розділу X «Перехідні положення» ЗК України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III[3] у даний час встановлено заборону на обіг земель сільськогосподарського призначення, зокрема, на їх відчуження.

Правову норму, що складно виконати, містить й ст. 16 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію», згідно якої у разі виходу, виключення з кооперативу або ліквідації кооперативу фізична чи юридична особа, яка внесла свій майновий пай у коопе-

[1] Офіційний сайт Державної служби статистики України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoy/ukr/EDRPU_2018/ks_opfg/ks_opfg_0118.htm

[2] Уркевич В. Ю. Реформування законодавства України про сільськогосподарську кооперацію / В. Ю. Уркевич // Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин: зб. тез Міжн. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 17-18 тр. 2013 р.). – Хмельницький: Хмельницький ун-т управління та права, 2013. – С. 352-355.

[3] Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.

ратив земельною ділянкою, отримує такий пай виключно у формі земельної ділянки, тобто в натурі (на місцевості). Проте жодних приписів в аграрному законодавстві, які б гарантували дотримання цього права, немає. Адже сільськогосподарський кооператив, як власник відповідної земельної ділянки, може реалізувати свою правомочність розпорядження останньою, та й загалом може скластися ситуація, коли у такої юридичної особи зовсім не буде земельної ділянки, яку слід передати в натурі (на місцевості) члену кооперативу, що припиняє членство в останньому[1].

Зазначимо, що вочевидь з метою виправлення наведених та інших недоліків кооперативного законодавства на розгляд Верховної Ради України групою народних депутатів був внесений законопроект, зареєстрований за № 6527 від 31 травня 2017 року[2], яким Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію» запропоновано викласти в новій редакції. Передусім автори цього законопроекту пропонують відмінити поділ сільськогосподарських кооперативів на виробничі й обслуговуючі, вказуючи, що основними видами діяльності сільськогосподарського кооперативу є виробництво сільськогосподарської продукції, переробка, заготівля, закупівля, зберігання, збут, продаж сільськогосподарської продукції, постачання засобів виробництва і матеріально-технічних ресурсів та інші види сервісного обслуговування членів кооперативу, зокрема надання технологічних, транспортних, меліоративних, ремонтних, будівельних послуг, а також послуг з ветеринарного обслуговування тварин і племінної роботи, бухгалтерського обліку і аудиту, науково-консультаційного обслуговування. Вважаємо, що відсутність чіткої градації сільськогосподарських кооперативів не дозволить, приміром, поширювати на них відповідні правові приписи щодо того чи іншого виду кооперативу.

---

[1] Уркевич В. Ю. Про реалізацію норм аграрного права України щодо сільськогосподарських підприємств / В. Ю. Уркевич // Реалізація норм екологічного, земельного та аграрного права в умовах реформування правової системи України: зб. матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 8-10 вер. 2017 р.). – Івано-Франківськ: Прикарпат. нац. ун-т імені Василя Стефаника, 2017. – С. 122-125.

[2] Проект Закону про сільськогосподарську кооперацію № 6527 від 31 травня 2017 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61932

Також пропонується, що будь-який сільськогосподарський кооператив зможе здійснювати діяльність з метою одержання прибутку або ж без такої мети. Очевидно, що відповідний режим функціонування кооперативу буде визначатися його засновниками під час створення. Зазначимо, що таке положення суперечить загальновизнаним принципам функціонування обслуговуючих кооперативів, адже вони за своєю природою є неприбутковими організаціями, оскільки такі юридичні особи мають надавати різноманітні послуги, пов'язані з організацією та здійсненням сільськогосподарського виробництва виключно своїх членів.

Новаторськими є положення аналізованого законопроекту щодо членського складу сільськогосподарського кооперативу. Так, засновниками й членами будь-якого розглядуваного кооперативу виступатимуть як фізичні, так і юридичні особи (без будь-яких вимог щодо громадянства фізичних осіб, місця державної реєстрації юридичних осіб). Нагадаємо, що в даний час існує вимога щодо членства у виробничих кооперативах виключно осіб фізичних, що пояснюється, зокрема, потребою їх особистої трудової участі в діяльності таких кооперативів. У разі ж прийняття розглядуваного законопроекту, лише статутом відповідного сільськогосподарського кооперативу (причому лише того, який діє з метою одержання прибутку) може бути передбачено обов'язкову трудову участь у діяльності такого кооперативу його членів – фізичних осіб. Така новела відкриває шлях до перетворення сільськогосподарських кооперативів не на специфічну форму організації сільськогосподарського виробництва, що розрахована саме на використання та участь у ній селян, зацікавлених у результатах власної праці на власній землі, а фактично на форму підприємницького товариства із залученням до його членського складу широкого кола осіб – як фізичних, так і юридичних.

Новим також є й те, що згідно розглядуваного документу внесення пайових внесків засновниками та членами кооперативу передбачається лише для сільськогосподарського кооперативу, який діє з метою одержання прибутку. У протилежному випадку названі особи мають вносити лише вступний внесок. Зазначимо, що згідно з вихідними засадами функціонування кооперації, вне-

сення пайових внесків та існування права на пай членів кооперативу є визначальними моментами.

Окрім наведеного, звертає увагу на себе й той факт, що законопроект не містить жодного слова про формування земельного масиву сільськогосподарського кооперативу, без використання якого здійснювати його виробничо-господарську діяльність просто неможливо.

Одночасно зазначимо, що до Верховної Ради України подано й альтернативний законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо становлення і розвитку сільськогосподарської кооперації та її державної підтримки», зареєстрований за № 6527-1 від 20 червня 2017 року[1]. Ним передбачаються важливі зміни щодо функціонування сільськогосподарських кооперативів, зокрема, пропонується визнати у Земельному кодексі України названі кооперативи, членами яких є виключно фізичні особи, суб'єктами права оренди земельних ділянок для сінокосіння і випасання худоби. Також істотні зміни запропоновано безпосередньо до Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію», зокрема, щодо запровадження кредитних сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів (кооперативних банків), про потребу створення яких розмови ведуться вже тривалий час.

Суттєві зміни пропонує альтернативний законопроект щодо державної підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, зокрема тих, членами яких є фізичні особи та/або сімейні фермерські господарства та/або сільськогосподарські товаровиробники, площа оброблюваних угідь яких не перевищує 500 га, а також додаткової державної підтримки у вигляді пільгового кредитування, у тому числі через механізм лізингу та здешевлення кредитів, отриманих кооперативами для модернізації та розширення активів, придбання техніки та обладнання, будівництва приміщень і споруд для АПК, збільшення обсягів поточної діяльності, залучення додаткових членів. Відповідні правові приписи цілком обґрунтовано запропоновано включити до Законів України «Про сільськогосподарську

[1] Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо становлення і розвитку сільськогосподарської кооперації та її державної підтримки № 6527-1 від 20 червня 2017 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62057

кооперацію» й «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 року № 1877-IV[1]. Однак зазначимо, що ці наведені обґрунтовані пропозиції стосуються лише сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, а правовий статус кооперативів виробничих залишиться фактично без змін.

Викладений матеріал дозволяє підсумувати, що найближчі перспективи розвитку законодавства України про сільськогосподарську кооперацію також не дозволяють відчувати оптимізм. Адже окремі з них спрямовані на усунення специфіки цієї організаційно-правової форми здійснення сільськогосподарської діяльності, а інші не враховують потребу наповнення реальним змістом правового статусу сільськогосподарських виробничих кооперативів[2].

Порівняно із сільськогосподарськими кооперативами аграрні холдингові компанії (агрохолдинги) є новими суб'єктами аграрного права України. Незважаючи на це, в цілому по країні їх нараховується близько 60-ти, й кожен з них інтегрує по 20-30 аграрних господарств. Поява агрохолдингів у сільському господарстві й на аграрному ринку є не лише результатом реформування аграрних відносин, а й наслідком глобалізації, бо переважно вони засновуються та функціонують з використанням іноземного капіталу. Агрохолдинги експлуатують величезні земельні ділянки сільськогосподарського призначення (приміром, агрохолдинг «Ukrlandfarming» використовує 670 тис. га земель, агрохолдинг «Kernel» – 390 тис. га, агрохолдинг «Миронівський хлібопродукт» – 360 тис. га[3]).

Нормативні приписи щодо діяльності холдингових компаній в Україні вміщено передусім у Господарському кодексі України й спеціальному Законі України «Про холдингові компанії в Україні» від 15 березня 2006 року № 3528-IV[4].

---

[1] Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.

[2] Уркевич В. Ю. Про перспективи розвитку законодавства України про сільськогосподарську кооперацію / В. Ю. Уркевич // Актуальні проблеми юридичної науки: зб. тез Міжнар. наук. конф. «Шістнадцяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 20-21 жовтня 2017 р.): у 2-х част. Частина друга. – Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2017. – С. 58-59.

[3] Топ-10 самых крупных агрохолдингов Украины // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://hyser.com.ua/business_and_finance/88902-88902

[4] Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 34. – Ст. 291.

Частиною 5 ст. 126 ГК України холдингова компанія констатується як публічне акціонерне товариство, яке володіє, користується, а також розпоряджається холдинговими корпоративними пакетами акцій (часток, паїв) двох або більше корпоративних підприємств (крім пакетів акцій, що перебувають у державній власності). У свою чергу, ст. 1 Закону «Про холдингові компанії в Україні» закріплює, що холдингова компанія – це акціонерне товариство, яке володіє, користується та розпоряджається холдинговими корпоративними пакетами акцій (часток, паїв) двох або більше корпоративних підприємств. Холдинговим корпоративним пакетом акцій (часток, паїв) вважається пакет акцій (часток, паїв) корпоративного підприємства, який перевищує 50 відсотків чи становить величину, яка забезпечує право вирішального впливу на господарську діяльність корпоративного підприємства, холдингової компанії. Звідси можна заключити, що за організаційно-правовою формою холдингова компанія є публічним акціонерним товариством, що має у власності пакет акцій (часток, паїв) інших корпоративних підприємств, й при цьому цей пакет забезпечує вирішальний влив на такі підприємства. Іншими словами, холдингова компанія повністю впливає й контролює господарську діяльність інших корпоративних підприємств. Корпоративними підприємствами ч. 5 ст. 63 ГК України й ст. 1 вказаного Закону називає господарські товариства. Тобто, холдингова компанія може володіти акціями (частками, паями) лише господарських товариств, – акціонерних, товариств з обмеженою чи додатковою відповідальністю, повних чи командитних товариств.

Спеціальних нормативних приписів, присвячених функціонуванню агрохолдингів, законодавство України не містить. В економічній літературі агрохолдингами пропонують розуміти, наприклад, компанії, які володіють контрольним пакетом акцій або частками в паях інших (дочірніх) організацій, при цьому отримуючи можливість контролю та управління їх діяльністю[1] або ж сукупність юридичних осіб, законодавчо пов'язаних власниками

[1] Смирнова Е. Л. Повышение эффективности использования сельскохозяйственных земель (на материалах Белгородской области): автореф. … канд. экон. наук: 08.00.05 / Е. Л. Смирнова. – Москва: Всерос. Науч.-исслед. ин-т экон. сельск. хоз., 2010. – С. 10.

з метою підвищення сумарного фінансового результату, на підставі їх інтеграційної взаємодії в галузі сільськогосподарського виробництва й субординації, що передбачає можливість управління й контролю з єдиного центру[1] або ж своєрідне соціально-економічне об'єднання сільськогосподарських товаровиробників у цілях більш ефективного ведення агробізнесу, що зберігають юридичну самостійність та перебувають в певній субординаційній економічній залежності від правових рішень, які приймаються головного компанією з врахуванням корпоративних комерційних інтересів учасників агрохолдингу[2].

Спираючись на наведене вище легальне визначення холдингової компанії, можна запропонувати аграрною холдинговою компанією (агрохолдингом) вважати публічне акціонерне товариство, яке володіє, користується та розпоряджається холдинговими корпоративними пакетами акцій (часток, паїв) двох або більше сільськогосподарських господарських товариств. До цього додамо, що, наприклад, О. М. Савельєва пропонує обов'язково вказати у цьому визначенні, що у таких корпоративних сільськогосподарських підприємств частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік має дорівнювати або перевищувати 75 відсотків[3].

Агрохолдинг не є особливою організаційно-правовою формою юридичної особи, суб'єкта господарювання, а є різновидом холдингової компанії, публічного акціонерного товариства, що об'єднує й контролює аграрних товаровиробників. Проте у практиці використовуються й інші організаційно-правові форми при створенні агрохолдингів, а також формування підсобних або дочірніх сільськогосподарських підприємств промисловими підприєм-

---

[1] Солдатов М. Ю. Формирование организационно-производственной структуры агрохолдинга: автореф. канд. экон. наук: 08.00.05 / М. Ю. Солдатов. – Москва: Рос. гос. аграр. ун-т. МСХА им. К.А. Тимирязева, 2008. – С. 4.

[2] Акманов С. С. Агрохолдинги в системе аграрных российских сельхозпроизводителей / С. С. Акманов // Аграрное и земельное право. – 2010. – № 5 (65). – С. 18, 19.

[3] Савельєва О. М. Про визначення поняття «аграрна холдингова компанія» в законодавстві України / О. М. Савельєва // Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права в Україні очима студентів: збір. тез наук. доп. Всеукр. студ. наук. конф. (м. Дніпропетровськ, 12 бер. 2010 р.). – Дніпропетровськ: Дніпропетровський нац. ун-т імені Олеся Гончара, 2010. – С. 90.

ствами. Такими «підсобними» холдингами є, приміром, підсобне сільське господарство Маріупольського металургійного комбінату імені Ілліча та агрофірма «Шахтар» – дочірнє підприємство шахти ім. О. Ф. Засядька[1].

Незважаючи на значне поширення агрохолдингів (які, як вже встановлено, мають створюватися у формі акціонерного товариства), В. М. Єрмоленко свого часу доречно вказував на низку негативних факторів застосування акціонерної форми в аграрному виробництві, зокрема: (а) набуваючи акції при створенні акціонерного товариства і передаючи останньому кошти чи майновий пай, акціонер при неефективній діяльності товариства може фактично позбутися своєї і так безпосередньо незначної власності; (б) маючи тільки право вимоги на частку у ліквідаційній масі акціонерного товариства, акціонер ризикує втратити своє майно при припиненні товариства; (в) внаслідок ліквідації товариства всі ліквідні активи, які дійсно мають певну цінність, дістаються попереднім чергам кредиторів; (г) у акціонерному товаристві існує модель власності з відокремленим управлінням майном, у результаті чого акціонери майже не мають ефективної влади над підприємством, яку сконцентровано в руках групи управлінців[2]. Усі ці аспекти цілком притаманні й функціонуванню агрохолдингів.

Агрохолдинги слід розглядати як особливу форму інвестування у сільське господарство. Як стверджують фахівці, дослідження діяльності агрохолдингів, як форми організації агропромислового виробництва, засвідчує, що основним шляхом їх створення є інвестування капіталу вітчизняного чи іноземного походження спочатку в переробну промисловість, що забезпечує значно швидший його обіг і окупність. Зокрема, це стосується олієжирової, борошномельної, хлібопекарської, цукрової, м'ясо-молочної промисловості. Наступним етапом капіталовкладень є сфера збуту продукції через розбудову логістики і власної торговельної мережі. З накопиченням

[1] Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія / П. Ф. Кулинич. – Київ: Логос, 2011. – С. 378.

[2] Єрмоленко В. М. Майнові правовідносини приватних сільськогосподарських підприємств: теорія, законодавство, практика: монографія / В. М. Єрмоленко. – Київ: Магістр – XXI ст., 2005. – С. 127, 128.

необхідних фінансових ресурсів уже на третій стадії створювалося власне сільськогосподарське виробництво через оренду земельних і частково майнових паїв й закупівлю необхідних ресурсів, насамперед сучасної техніки[1]. Отже, як вбачається, агрохолдинги розвиваються поступово, крок за кроком, охоплюючи усе нові сфери сільськогосподарської діяльності.

До того ж саме агрохолдинги (порівняно з іншими організаційно-правовими формами сільськогосподарських товаровиробників) мають найбільше можливостей для залучення інвестицій. Так, наприклад, усі публічні розміщення та залучення капіталу в кризовий час (2008 рік) відбувалися виключно в аграрному секторі – українські аграрні компанії отримали близько 300 млн. доларів, для інших підприємств таке було неможливо в принципі. Вітчизняні агрохолдинги, які заявили про плани виходу на міжнародні ринки для залучення акціонерного капіталу, більшою частиною представляють або аграрну галузь, або суміжні з нею. У 2010 році серед українських агрохолдингів було два, які здійснили випуск єврооблігацій на суму 335 та 200 млн. доларів США, а ці цифри є порівняними з інвестиціями в українську металургію. Невеликі сільськогосподарські підприємства не мають таких можливостей, оскільки умовою інвестування є проходження компанією аудиту згідно з міжнародними стандартами, проведення оцінки бізнесу, наявність прозорої управлінської структури, а головним визначальним фактором є масштаб бізнесу та площа землі під контролем (від 40 до 100 тис. га)[2].

Проте залучення іноземного інвестування, зокрема й агрохолдингами, має й певні негативні наслідки. Як вказується в аграрно-правовій літературі, до них можна віднести наступні: накопичення прибутків за кордоном з використанням схем іноземного інвестування; переведення діючих українських підприємств у власність іноземного капіталу під час інвестиційної діяльності; зловживання

[1] Дем'яненко С. І. Агрохолдинги в Україні: добре чи погано? Німецько-український аграрний діалог / С. І. Дем'яненко. – Київ: Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 2008. – С. 9.

[2] Великі, аграрні та ефективні: аналіт. довід. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://agrobiz.com.ua/publications/6-velyki-agrarni-ta-efektyvni

спільним підприємством наданими податковими пільгами; використання статусу підприємств з іноземними інвестиціями для ввезення та реалізації на території України товарів без сплати акцизних та митних платежів; проходження за спрощеною процедурою сертифікації якості та відповідності. У такому разі, при встановленні контролю за українським підприємством, іноземці проводять політику ліквідації вітчизняного виробника або налагоджують виробництво з метою одержання одностороннього прибутку[1]. Усе це характерно й для функціонування сучасних агрохолдингів.

Більше того, при господарюванні агрохолдингів відбувається концентрація земель шляхом витіснення з ринку оренди землі певної кількості аграрних підприємств і фермерів, що загострює соціально-економічну ситуацію на селі. Її основними характеристиками є: припинення існування сільськогосподарських підприємств у відповідній місцевості; втрата для певної кількості сільських жителів місця роботи; відсутність податкових надходжень до місцевих бюджетів; відсутність фінансування розвитку соціальної інфраструктури села, що традиційно здійснювалося сільськогосподарськими підприємствами. Можна погодитися з П. Ф. Кулиничем у тому, що така ситуація спостерігається тому, що держава ще не сформувала власної позиції щодо доцільності та перспектив функціонування агрохолдингів у сільськогосподарському виробництві. Створення агрохолдингів продиктоване виключно об'єктивними економічними факторами і не є наслідком цілеспрямованої законодавчої діяльності держави у сфері сільськогосподарського землекористування[2].

Проте очевидно, що найменші за розмірами використовуваних сільськогосподарських угідь особисті селянські та фермерські господарства завдають меншої шкоди ґрунтам, ніж сільськогосподарські підприємства з великими площами оброблюваних угідь. Натомість агрохолдинги, які нині є основними вітчизняними екс-

[1] Берлач А. І. Питання протидії зловживанням у сфері іноземного інвестування в АПК / А. І. Берлач // Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання: монографія / за ред. В. І. Семчика. – Київ: Юридична думка, 2008. – С. 234, 235.

[2] Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія / П. Ф. Кулинич. – Київ: Логос, 2011. – С. 379.

портерами сільськогосподарської продукції та продуктів харчування на міжнародні ринки, завдають відчутної шкоди вітчизняному землеробству, імпортуючи генетично модифіковані рослини та ведучі монокультурне виробництво, що призводить до деградації сільськогосподарських угідь[1].

Вважаємо, можна погодитися з тими вченими, які стверджують, що основний акцент у державній аграрній політиці має бути зроблений на відродження села не тільки як виробничого, а й як духовного середовища з перетворенням сільської місцевості у сприятливий для проживання сільського населення ареал[2]. Стихія ринку має бути підпорядкована імперативу пріоритетного розвитку таких форм сільськогосподарського землекористування, які сприяють підвищенню добробуту насамперед селянина. Відповідно в рамках цього підходу пропонується забезпечити пріоритетний розвиток малих і середніх форм сільськогосподарських товаровиробників – особистих селянських та фермерських господарств[3].

За таких обставин, до законодавства України слід включити низку спеціальних правових приписів щодо функціонування агрохолдингів, зокрема, можна запропонувати такі. По-перше, слід законодавчо обмежити площі земельних ділянок, що можуть перебувати в оренді агрохолдингів чи його учасників (аграрних господарств). Такі спроби робилися в окремих проектах закону України про ринок земель. Розміри таких площ мають бути науково обґрунтованими та такими, що не дозволяли б агрохолдингу перетворюватися на монопольну структуру у певному сегменті аграрного ринку. Також можливим є й обмеження території функціонування агрохолдингу певним адміністративним районом. По-друге, слід встановити зобов'язання агрохолдингів сплачувати частину податкових платежів до відповідного місцевого бюджету за місцезнаходженням використовуваних ними земель-

[1] Дем'яненко С. І. Агрохолдинги в Україні: процес становлення та розвитку / С. І. Дем'яненко // Економіка України. – 2009. – № 12. – С. 56.

[2] Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія / П. Ф. Кулинич. – Київ: Логос, 2011. – С. 383.

[3] Молдаван Л. Аграрний сектор: час принципово змінити орієнтири розвитку / Молдаван Л., Бородіна О., Юрчишин В., Пасхавер Б. та ін. // Дзеркало тижня. – 2010. – № 26 (806). – 10-16 липня.

них площ. Розмір таких платежів може визначатися виходячи з площі земельних ділянок, що використовуються для виробництва сільськогосподарської продукції. По-третє, слід зобов'язати агрохолдинги надавати робочі місця для певної кількості мешканців сільських населених пунктів за місцезнаходженням використовуваних ними земельних ділянок. Знов-таки, кількість таких працівників може визначатися залежно від площі земельної ділянки, що використовується відповідним агрохолдингом. У разі невиконання такого обов'язку агрохолдинг має сплатити відповідні кошти до місцевого бюджету[1].

Вважаємо, що наведені заходи можуть бути дієвим способом збалансування державних й приватних інтересів щодо розвитку аграрної сфери й функціонування агрохолдингів. А для розбудови соціальної інфраструктури села за участю агрохолдингів можна застосовувати організаційно-правовий механізм державно-приватного партнерства, закріплений законодавством України.

Наведений матеріал дозволив окреслили основні правові проблеми створення й функціонування сільськогосподарських кооперативів та аграрних холдингових компаній. Беззаперечно, що законодавство про ці форми аграрного господарювання повинно вдосконалюватися, ставати більш спеціалізованим. При цьому щодо сільськогосподарських кооперативів приписи аграрного законодавства мають стимулювати приватний інтерес сільськогосподарських товаровиробників щодо їх створення й розширення діяльності. Щодо ж агрохолдингів слід нормативно окреслити сферу їх діяльності, правила їх співіснування із іншими формами сільськогосподарської діяльності.

[1] Уркевич В. Ю. Правові проблеми функціонування агрохолдингів в Україні / В. Ю. Уркевич // Право та інновації. – 2013. – № 4. – С. 72-78.

2.6. ФОРМАЛЬНІ НЕДОЛІКИ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

ГРИГОР'ЄВА Х.А. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри аграрного, земельного і екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Одеса)

Незважаючи на наявність цілого комплексу проблем економічного, соціального та політичного характеру, сільське господарство України стрімко розвивається. Однак поряд із зростанням виробництва, збільшенням експорту, валютної виручки та податкових надходжень, загострюються питання посилення екологічної складової аграрного бізнесу, підвищення його соціальної відповідальності, інноваційності, безпечності, конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринках. Усі ці аспекти мають єдиний знаменник у площині формування продуманої системи державної підтримки сільського господарства, яка повинна мати не донорський, а стимулюючий і коригуючий характер. Окремі правові питання даної складної проблеми розглядалися у працях багатьох вітчизняних вчених, серед яких Н. О. Багай[1], О. В. Білінська[2], А. Й. Богдан[3], М. Я. Ващишин[4], Я. З. Гаєцька-Колотило[5], О. В. Гафурова[6],

[1] Багай Н. О. Принципи аграрного законодавства України / Н. О. Багай // Від правової охорони природи Української РСР до екологічного права України : зб. тез. Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 26 тр. 2017 р.). – К., 2017. – С. 90-94.

[2] Білінська О. В. Правові засади державної аграрної політики України: автореф. дис. … 12.00.06 / О. В. Білінська. – Х., 2013. – 20 с.

[3] Богдан А. Й. Правове забезпечення виробництва сільськогосподарської продукції в Україні у контексті вимог законодавства ЄС: автореф. дис. … 12.00.06 / А. Й. Богдан. – Х., 2010. – 20 с.

[4] Ващишин М. Я. Диференційовані джерела як нормативна основа діяльності сільськогосподарських товаровиробників / М. Я. Ващишин // Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин в Україні: зб. наук. пр. Міжн. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 14-15 тр. 2010 р.). – Хмельницький, 2010. – С. 147-50.

[5] Гаєцька-Колотило Я. З. Напрями розвитку державно-приватного партнерства на селі та в аграрному секторі економіки України / Я. З. Гаєцька-Колотило // Актуальні правові проблеми публічно-приватного партнерства у сфері аграрних, земельних, екологічних та космічних відносин: матер. Міжн. наук.-практ. конф. (Київ, 22 лист. 2013 р.). –К., 2013. – С. 62-66.

[6] Гафурова О. В. Спільна аграрна політика Європейського Союзу: розвиток законодавства / О. В. Гафурова // Науковий вісник НУБіП. – 2011. – Вип. 157. – С. 73-80.

А. В. Духневич[1], В. М. Єрмоленко[2], В. П. Жушман[3], А. М. Земко[4], В. С. Кайдашов[5], Т. О. Коваленко[6], С. О. Костенко[7], П. Ф. Кулинич[8], Т. В. Курман[9], С. І. Марченко[10], В. В. Носік[11], А. С. Осадько[12], В. А. Поліщук[13], Л. І. Полюхович[14], С. М. Романко[15], Я. О. Самсонова[16],

[1] Духневич А. В. Правові проблеми реалізації Угоди про сільське господарство СОТ в Україні: монографія / А. В. Духневич. – Луцьк: Вежа-Друк, 2016. – 400 с.

[2] Єрмоленко В. М. Проблемні питання формування загальних засад правового регулювання галузі рослинництва / В. М. Єрмоленко // Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин в Україні: зб. наук. пр. Міжн. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 14-15 тр. 2010 р.). – Хмельницький, 2010. – С. 113-114.

[3] Жушман В. П. Правове забезпечення державної підтримки аграрних товаровиробників / В. П. Жушман // Проблеми законності. – 2009. – Вип. 100. – С. 198-206.

[4] Земко А. М. Деякі питання правового регулювання виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції в Україні / Земко А. М., Філюк П. Т. // Правові засади ведення органічного землеробства: матер. міжн. наук.-практ конф. (Харків, 29-30 вер. 2017 р.). – Х., 2017. – С. 65-68.

[5] Кайдашов В. С. Організаційно-правові засади безпечності та якості сільськогосподарської продукції: автореф. дис. … 12.00.06 / В. С. Кайдашов. – Х., 2012. – 19 с.

[6] Коваленко Т. О. Правові аспекти виноробства в Україні / Т. О. Коваленко // Держава і право. – 2016. – Вип. 68. – С. 333-346.

[7] Костенко С. О. Правове регулювання здійснення державних аграрних інтервенцій в Україні: автореф. дис. … 12.00.06 / С. О. Костенко. – К., 2012. – 20 с.

[8] Кулинич П. Ф. Земельно-правові аспекти розвитку сільськогосподарської кооперації в Україні на засадах публічно-приватного партнерства: шляхи вдосконалення / П. Ф. Кулинич // Часопис Київського університету права. – 2014. – Вип. 1. – С. 247-251.

[9] Курман Т. В. До питання про правове регулювання державної підтримки аграрних товаровиробників / Т. В. Курман // Проблеми законності. – 2008. – Вип. 97. – С. 97-101.

[10] Марченко С. И. Организационно-правовые вопросы реализации принципа государственной поддержки пчеловодства в Украине / С. И. Марченко // Legea şi viaţa. – 2014. – №. 10. – С. 99-102.

[11] Носік В. В. Предмет аграрно-правового регулювання в сучасних умовах: теоретичні аспекти / В. В. Носік // Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна : матер. Всеукр. круг.ст. (Київ, 25 тр. 2012 р.). – К,, 2012. – С. 26-28.

[12] Осадько А. С. Правове регулювання лізингових відносин за участю сільськогосподарських товаровиробників: автореф. дис. … 12.00.06 / А. С. Осадько. – Х., 2016. – 19 с.

[13] Поліщук В. А. Правове регулювання сільськогосподарського садівництва в Україні: автореф. дис. … 12.00.06 / В. А. Поліщук. – К., 2017. – 20 с.

[14] Полюхович Л. І. Організаційно-правові питання виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції у контексті вимог СОТ: автореф. дис. … 12.00.06 / Л. І. Полюхович. – Х., 2014. – 20 с.

[15] Романко С. М. Економіко-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції: автореф. дис. … 12.00.06 / С. М. Романко. – К., 2008. – 19 с.

[16] Самсонова Я. О. Правове забезпечення державної підтримки виробників органічної сільськогосподарської продукції в Україні / Я. О. Самсонова // Науковий вісник НУБіП України. – 2016. – Вип. 243. – С. 93-101.

І. П. Сафонов[1], В. І. Семчик[2], С. І. Сиволоцька[3], А. М. Статівка[4], В. Ю. Уркевич[5], М. М. Чабаненко[6], П. Ю. Шведенко[7] тощо. Усі перераховані та багато інших учених обґрунтовано доводять необхідність удосконалення законодавства у сфері державної підтримки сільського господарства України. Однак цілком логічно, що будь-яке удосконалення має починатися із уважного вивчення та систематизації існуючих недоліків. Аналіз агропротекційного законодавства України дозволяє виділити три відносно самостійні, але тісно взаємопов'язані групи недоліків аграрного законодавства у сфері державної підтримки сільського господарства: *недоліки форми, недоліки змісту та недоліки реалізації*. Кожна з вказаних груп заслуговує окремого глибокого вивчення. У даному дослідженні ми сконцентруємо увагу на першій з них, а саме – на групі формальних недоліків агропротекційного законодавства.

Слід одразу відмітити, що недоліки форми, які притаманні аграрному законодавству у сфері державної підтримки, особливо небезпечні з огляду на їх поширеність і різноманітність. Формальні недоліки вражають саму систему законодавства, порушуючи його логічність, структурованість, взаємоузгодженість, стабільність. Формальні недоліки не чіпають змісту аграрних норм, вони завдають шкоди зовнішньому вираженню аграрно-правових припи-

[1] Сафонов І. П. Правова регламентація державної підтримки аграрних товаровиробників: автореф. дис. … 12.00.06 / І. П. Сафонов. – Х., 2007. – 20 с.

[2] Семчик В. І. Досвід правового регулювання аграрних інтервенцій у країнах ЄС: порівняльно-правовий аспект / В. І. Семчик, С. О. Костенко // Держава і право. – 2012. – Вип. 57. – С. 401-406.

[3] Сиволоцька С. І. Правове регулювання державної підтримки фермерських господарств за законодавством України та Європейського Союзу: автореф. дис. … 12.00.06 / С. І. Сиволоцька. – К., 2017. – 21 с.

[4] Статівка А. М. Деякі аспекти правового регулювання державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників як засобу забезпечення їх належного функціонування / А. М. Статівка // Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі: матер. «круг.ст.» (Харків, 13 черв. 2014). – Х., 2014. – С. 35-38.

[5] Уркевич В. Ю. Актуальні питання реформування законодавства України про державну аграрну політику / Уркевич В. Ю. // Актуальні питання реформування правової системи: зб. матер. XIV Міжн. наук.-практ. конф. (Луцьк, 16-17 черв.2017 р.). – Луцьк, 2017. – С. 190-192.

[6] Чабаненко М. М. Становлення та розвиток системи аграрного права України: монографія / М. М. Чабаненко. – Дніпропетровськ: Вид-во «Грані», 2015. – 298 с.

[7] Шведенко П. Ю. Особливості правового регулювання кредитних відносин за участю сільськогосподарських товаровиробників: автореф. дис. … 12.00.06 / П. Ю. Шведенко. – К., 2016. – 20 с.

сів. Головна небезпека полягає у недооцінці їхнього значення та ступеня негативного впливу на регулювання суспільних відносин. У своєму дослідженні ми спробуємо не лише абстрактно вказати на формальні недоліки агропротекційного законодавства, але й проілюструємо їх сучасними прикладами, а також проаналізуємо їх відображення у матеріалах судової практики.

Отже, найбільш поширеними та проблемними формальними недоліками аграрного законодавства у сфері державної підтримки можна вказати наступні: несистематизованість нормативно-правової основи; підміна законного регулювання підзаконним; низький рівень нормотворчої техніки; гіпердинамічність.

1. Несистематизованість нормативно-правової основи. Досліджуючи тенденції розвитку аграрного права, М. Я. Ващишин назвала однією з важливих проблем аграрного законодавства спонтанність його розвитку[1]. Ця тенденція найбільш рельєфно проглядається на прикладі законодавства у сфері державної підтримки сільського господарства, яке відрізняється наявністю великої кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили. Їхня поява та накопичення на сучасному етапі набуває «лавиноподібного», стихійного характеру. Така ситуація призводить до хаосу у законодавчому регулюванні агропротекційних відносин, непрозорості надання державної підтримки, помилок у правозастосуванні. Сучасний прикрий стан агропротекційного законодавства породжений відсутністю протягом довгого часу єдиного принципового підходу до його формування та побудови. Справді, одні види державної підтримки врегульовані загальним Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України», інші – регламентуються спеціальними законами (наприклад, Податковим кодексом України, Законом України «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою»), а багато видів державної підтримки зовсім не мають законодавчого підґрунтя та регулюються лише підзаконно (наприклад, часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки, підтримка виноградарства, садівництва і хмелярства). У зв'язку з цим назріла гостра

[1] Ващишин М. Я. Тенденції розвитку аграрного права України / М. Я. Ващишин // Науковий вісник НУБіП України. – 2014. – Вип. 197. – Ч. 1. – С. 63–67.

потреба у систематизації агропротекційного законодавства на основі ґрунтовного оновлення профільного Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України», який має перетворитися із застарілого напівдекларативного акту у відображення сучасного стану правового регулювання відносин державної підтримки аграріїв та містити стратегічні пріоритети у цій сфері.

Надзвичайно важливим напрямом систематизації має стати також боротьба із «захаращеністю» законодавства у сфері державної підтримки сільського господарства. Несистематизоване, безконтрольне накопичення нормативно-правових актів, які регламентують різні аспекти державної підтримки сільського господарства, породило гостру проблему паралельної дії кількох актів, спрямованих на регулювання одних і тих самих відносин. У якості прикладу можна вказати наступне.

Часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки регулювалася цілою низкою нормативних актів, і дія цих актів у певні періоди ніби «нашаровувалася» один на одного. Так, існували відрізки часу, коли одні суспільні відносини регулювалися кількома актами одночасно: а) з 2003 по 2004 роки діяли паралельно наказ Мінагрополітики та Мінфіну «Про затвердження Порядку використання коштів Державного бюджету України, що спрямовуються на часткову компенсацію вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва» від 27 лютого 2002 року[1] та однойменна постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2003 року[2]; б) з 2004 по 2008 роки діяли той самий спільний наказ Мінагрополітики та Мінфіну від 27 лютого 2002 року[3] та однойменна постанова Кабінету Міністрів України

[1] Про затвердження Порядку використання коштів Державного бюджету України, що спрямовуються на часткову компенсацію вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва: наказ Мінагрополітики та Мінфіну від 27.02.2002 року // Офіційний вісник України. – 2002. – № 11. – Ст. 549. (втратив чинність).

[2] Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету, що спрямовуються на часткову компенсацію вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва: постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2003 року // Урядовий кур'єр. – 2003. – Ст. 163. (втратила чинність).

[3] Про затвердження Порядку використання коштів Державного бюджету України, що спрямовуються на часткову компенсацію вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва: наказ Мінагрополітики та Мінфіну від 27.02.2002 року // Офіційний вісник України. – 2002. – № 11. – Ст. 549. (втратив чинність).

від 28 липня 2004 року[1]; в) з 2010 по 2017 роки діяли паралельно однойменні постанови Кабінету Міністрів України від 28 липня 2004 року[2] та від 28 липня 2010 року[3]. Якщо у перших двох випадках більш-менш надійним критерієм для правильного співвідношення актів може виступати ієрархія аналізованих нормативно-правових актів (накази міністерств і постанова Кабінету Міністрів України), то в останньому випадку – юридична сила постанов уряду однакова. Вказана проблема неминуче знайшла свій вияв на практиці. Показовою є справа за позовом фермерського господарства «Калина», яке звернулося у 2010 році за отриманням компенсації, виграло конкурс та було включено до реєстру одержувачів підтримки, однак не отримало жодної компенсації через брак коштів, закладених у бюджет. На звернення фермерського господарства у 2011 році було теж відмовлено з посиланням на те, що дія Порядку 2010 року поширювалася виключно на 2010 бюджетний рік. Між тим, Вищим адміністративним судом України було встановлено неправомірність ігнорування посилання фермерського господарства на аналогічні положення Порядку 2004 року, який був чинним і дію якого не було обмежено у часі. Тобто, розглядаючи у 2011 році заяву фермерського господарства про відшкодування витрат, пов'язаних з придбанням техніки, органи влади мали керуватися не приписами Порядку 2010 року, а нормами, передбаченими Порядком 2004 року[4]. Так, неналежний рівень культури нормотворчості, коли прийняття нових нормативно-правових актів відбувається без вирішення долі попередніх, без проведення необхідних дій щодо їх скасування чи узгодження

[1] Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету, що спрямовуються на часткову компенсацію вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва: постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2004 року // Урядовий кур'єр. – 2004. – Ст. 146. (втратила чинність).

[2] Там само.

[3] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва: постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2010 року // Урядовий кур'єр. – 2010. – Ст. 149. (втратила чинність).

[4] Ухвала Вищого адміністративного суду України від 12 лютого 2013 року у справі № К/9991/76096/12 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/29271615

між собою, викликає появу ситуацій подвійного – а значить потенційно колізійного – регулювання відносин[1].

Схожа ситуація склалася і щодо правового забезпечення державної підтримки у сфері сільськогосподарського лізингу. Так, одночасна дія двох постанов Кабінету Міністрів України «Про порядок використання коштів державного бюджету, що спрямовуються на придбання вітчизняної техніки і обладнання для агропромислового комплексу на умовах фінансового лізингу та заходи за операціями фінансового лізингу» від 10 грудня 2003 року та «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для збільшення статутного капіталу Національної акціонерної компанії «Украгролізинг», для закупівлі технічних засобів для агропромислового комплексу з подальшою передачею їх на умовах фінансового лізингу» від 16 вересня 2015 року – призводить до їхнього паралельного і неоднакового регулювання одних і тих самих правовідносин.

Несистематизованість агропротекційного законодавства посилюється також за рахунок продовження практики прийняття однорічних порядків надання окремих видів підтримки. Раніше такий підхід був досить поширеним. Наприклад, перші три порядки використання коштів, спрямованих на часткову компенсацію вартості сільськогосподарської техніки, приймалися на виконання законів про державний бюджет на відповідний рік (2002, 2003 та 2004), однак уже у 2005 році від цієї практики відійшли, внісши зміни до останнього Порядку 2004 року[2] і трансформувавши його із однорічного в універсальний. Такий підхід є однозначно більш продуктивним, адже сприяє формуванню стабільних передбачуваних правил надання державної підтримки, які можуть слугувати більш менш чітким орієнтиром для бізнесу. Проте навіть серед останніх актів уряду

[1] Григор'єва Х. А. Науковий аналіз нормативно-правового забезпечення надання часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки / Х. А. Григор'єва // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 6. – С. 78-82.

[2] Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету, що спрямовуються на часткову компенсацію вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва: постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2004 року // Урядовий кур'єр. – 2004. – Ст. 146. (втратила чинність).

можна спостерігати епізодичне збереження недосконалої практики прийняття однорічних порядків (прикладом може слугувати постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розподілу бюджетної дотації для розвитку сільськогосподарських товаровиробників та стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції у 2017 році» від 08 лютого 2017 року). Продукування таких однорічних порядків може свідчити, по-перше, про відсутність стратегічного бачення державної підтримки, її близорукість; по-друге, про низьку якість підготовки нормативно-правових актів, тобто однорічні порядки приймаються за браком часу на розробку ґрунтовних і продуманих багаторічних правил надання державної підтримки.

Захаращенню агропротекційного законодавства також сприяє негативна практика прийняття великої кількості дублюючих відомчих актів: наприклад, положень про умови проведення конкурсу, положень про конкурсні комісії, наказів про затвердження переліків техніки тощо. Характерною ознакою таких актів є їхня динамічність та недовготривалість дії. Із цього випливають основні проблеми: а) неоптимізоване прийняття (наприклад, немає необхідності приймати окремо порядок використання коштів та положення щодо проведення конкурсу, тому що, по-перше, норми цих актів органічно поєднані єдиним предметом регулювання, а по-друге, більша частина норм просто дублюються); б) про них часто забувають, приймаючи нові акти, тому такі відомчі акти-«сателіти» залишаються формально діючими, загромаджуючи аграрне законодавство[1]. Наприклад, наказ Мінагрополітики «Про затвердження Положення про умови проведення конкурсу на надання часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва» від 14 липня 2003 року[2] діяв аж до 2008 року, хоча його положення суперечили чинному на той час

[1] Григор'єва Х. А. Науковий аналіз нормативно-правового забезпечення надання часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки / Х. А. Григор'єва // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 6. – С. 78-82.

[2] Про затвердження Положення про умови проведення конкурсу на надання часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва: наказ Мінагрополітики від 14.07.2003 року // Офіційний вісник України. – 2003. – № 31. – Ст. 1651. (втратив чинність).

Порядку 2004 року[1]. А наказ Мінагрополітики «Про затвердження Положення про умови проведення конкурсу на надання часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва» від 27 серпня 2010 року[2] досі чинний, хоча його зміст «прив'язаний» до вже нечинної постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва» від 28 липня 2010 року[3].

Проте найбільша проблема, породжена засиллям актів-«сателітів», полягає у тому, що саме вони є фактичним пусковим механізмом бюджетних програм. Тобто де-факто від їх прийняття залежить старт програми, початок прийняття документів у суб'єктів – претендентів на державну підтримку, проведення конкурсів тощо. Практика показує, що бюрократична процедура навколо прийняття усієї низки цих актів займає більшу частину календарного року, тобто фактичний старт програм державної підтримки припадає на другу половину року або взагалі на його кінець.

2. Підміна законного регулювання підзаконним. Ситуація, коли підзаконне регулювання заміщує собою законне або навіть суперечить йому, на жаль, має недопустимо широке розповсюдження у вітчизняному агропротекційному праві. Найбільш яскравим прикладом такого недоліку є протиріччя положень ст. 13 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки заходів в агропромисловому

[1] Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету, що спрямовуються на часткову компенсацію вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва: постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2004 року // Урядовий кур'єр. – 2004. – Ст. 146. (втратила чинність).

[2] Про затвердження Положення про умови проведення конкурсу на надання часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва: наказ Мінагрополітики від 27.08.2010 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN59556.html

[3] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва: постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2010 року // Урядовий кур'єр. – 2010. – Ст. 149. (втратила чинність).

комплексі шляхом здешевлення кредитів» від 29 квітня 2015 року щодо правил надання кредитної субсидії. Так, суттєве протиріччя виявляється щодо розміру кредитної субсидії, а саме: Закон закріплює, що кредитна субсидія надається за кредитами у національній валюті у розмірі не менше 1,5 облікової ставки НБУ, у той час як постанова, по-перше, запроваджує поділ позичальників на дві категорії та встановлює для них диференційований розмір кредитної субсидії, а по-друге, встановлює менший розмір компенсації, ніж передбачено Законом (позичальникам, які мають чистий дохід (виручку) від реалізації продукції за останній рік до 10 млн. грн, та позичальникам, які провадять діяльність з вирощування та розведення великої рогатої худоби молочних порід, іншої великої рогатої худоби – у розмірі 1 облікової ставки НБУ, для усіх інших – 50% облікової ставки НБУ). Таким чином, постанова прямо суперечить Закону щодо розміру кредитної субсидії. Крім того, положення Закону щодо підвищеного розміру кредитної субсидії (компенсації не менше 90% банківських процентів за кредитами, взятими на будівництво оптових ринків сільськогосподарської продукції, виробничих приміщень, тваринницьких і птахівничих комплексів, а також на будівництво сховищ для зберігання зерна, овочів та фруктів), компенсації за кредитами, взятими у іноземній валюті, – ці та деякі інші законодавчі положення взагалі не знайшли механізму реалізації у відповідному підзаконному акті. Таким чином, законодавчі положення виконують декоративну роль, у той час як фактично відносини з надання кредитної субсидії регулюються на рівні постанови уряду. Подібна ситуація, що склалася у аграрному законодавстві та описана вище, є вкрай незадовільною та потребує усунення.

Підміна законодавчого регулювання підзаконним також спостерігається, зокрема, у регулюванні надання бюджетної дотації для розвитку сільськогосподарських товаровиробників та стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції, а саме: хоча Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» містить окремі положення щодо регламентації даного виду підтримки, однак регулювання усіх принципових аспектів

надання бюджетної дотації законодавець фактично перекладає на підзаконний акт. Такий підхід є небезпечним, адже підзаконне регулювання є динамічним і ситуативним, тоді як саме у законі мають бути закріплені основи кожного виду підтримки.

3. Низький рівень нормотворчої техніки. Даний недолік значно поширився в агропротекційному законодавстві останніми роками. Він має багато проявів, однак результат єдиний – суттєве зниження якості аграрного законодавства, а значить і його ефективності. Найчастіше зустрічаються термінологічні помилки, які можна проілюструвати низкою прикладів. Так, у назві та змісті постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва» від 01 березня 2017 року використовуються різні терміни. Так, у тексті Порядку вживання термінів узгоджено із Законом України «Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу», зокрема, йдеться про «техніку та обладнання для АПК», у той час як назва Порядку оперує поняттям «сільськогосподарська техніка та обладнання».

Ще одним прикладом термінологічної помилки виступає програма підтримки фермерів під назвою «Надання кредитів фермерським господарствам». Справа у тому, що правова природа фінансової поворотної допомоги, яка надається фермерським господарствам відповідно до цієї програми, є не кредитною, а позиковою. Саме тому є необхідність в адекватному відображенні цієї договірної конструкції, яка має власні правові особливості у порівнянні із кредитом.

Термінологічний дефект простежується також під час порівняння Закону України «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції» та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки для створення оптових ринків сільськогосподарської продукції» від 29 вересня 2010 року. Так, у Законі йдеться про надання державної підтримки у період їх

становлення, тоді як у назві постанови використовується поняття «*створення*». Ця відмінність має значення, оскільки Закон надає легальне визначення поняттю «становлення», яке включає у себе створення в якості лише окремого етапу.

Низький рівень нормотворчої техніки знаходить свій прояв також у поліваріантності тлумачення окремих нормативних положень. Так, наприклад, Концепція розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018–2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 року, містить неоднозначне положення щодо механізмів, які пропонується застосувати під час надання державної фінансової підтримки фермерським господарствам та сільськогосподарським кооперативам, а саме: концепція містить перелік не нових, а вже існуючих самостійних програм підтримки. Це породжує ситуацію, в якій рівноможливими є три варіанти тлумачення: 1) дані програми відтепер поширюватимуть свою дію лише на фермерські господарства площею до 100 га та сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи; 2) фермерські господарства та сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи мають право користуватися перерахованими програмами підтримки (проте це наразі існуючий стан речей); 3) фермерські господарства до 100 га та сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи стають пріоритетними одержувачами підтримки за переліченими програмами. Один з основних принципів написання нормативного тексту – однозначність розуміння – грубо порушений під час прийняття вказаної Концепції.

У сучасному агропротекційному законодавстві зустрічаються також прикрі лексичні помилки. Наприклад, у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розподілу бюджетної дотації для розвитку сільськогосподарських товаровиробників та стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції у 2017 році» від 08 лютого 2017 року у формулі розрахунку коефіцієнту пропорційності вказано, що сума бюджетних коштів, спрямованих на дотацію, має ділитися на частку сплаченої до бюджету суми ПДВ за вказаними операціями в загальній сумі сплати ПДВ. Таке формулювання є некоректним, тому що «частка в загальній

сумі» означає процентне чи дольове співвідношення, а у даному випадку мається на увазі конкретна сума.

Колекцію прикладів низького рівня нормотворчої техніки також доповнює постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку виноградарства, садівництва і хмелярства» від 15 липня 2005 року, до якої у 2017 році було внесено зміни у зв'язку з необхідністю виключити окремі застарілі пункти, які стосувалися регулювання стягнення спеціального збору, що виступав джерелом фінансування відповідної підтримки і вже кілька років скасований. При цьому допущено грубу помилку, а саме: п. 2 Порядку, в якому йдеться про розрахунок спеціального збору платниками, залишається чинним.

Хоча низький рівень нормотворчої техніки проявляється по-різному і вражає різні види державної підтримки, він однаково сильно знижує якість законодавства в цілому. Різке зростання чисельності помилок та подібних випадків низької якості нормативних текстів вказує на те, що цей недолік перетворюється на стрімко прогресуючу «хворобу» сучасного аграрного законодавства у сфері державної підтримки.

4. Гіпердинамічність. Аграрне законодавство у сфері державної підтримки розвивається стихійно і бурхливо, щодня поповнюючись новими нормативно-правовими актами, які створюють нові, змінюють старі та виключають попередні аграрні норми. Однак калейдоскопічна зміна правил надання державної підтримки сільськогосподарським виробникам є вкрай негативним фактором. Унаслідок перманентних змін агропротекційного законодавства ніколи не досягнути його головної мети – створення стабільних, сприятливих умов для функціонування та зростання ризикованого аграрного бізнесу. Спонтанність державної підтримки різко зменшує її стимулюючий ефект та знижує гарантованість її фактичного отримання. В Україні жоден різновид державної підтримки сільського господарства не функціонує стабільно і передбачувано протягом тривалого періоду часу, що дозволило би сільськогосподарським товаровиробникам сформувати певні виправдані очікування і корегувати свою господарську діяльність відповідно до них.

Слід відзначити, що гіпердинамічність законодавства посилюється у зв'язку з його низькою якістю. Так, показово, наприклад, що до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розподілу бюджетної дотації для розвитку сільськогосподарських товаровиробників та стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції у 2017 році» від 08 лютого 2017 року перші зміни були внесені вже через два дні після набуття нею чинності.

Особливо шкідливою є часта зміна правил оподаткування аграріїв. За період незалежності Україна пережила щонайменше чотири податкові революції[1]. Останні три роки (2015–2017) вже традиційно починаються з кардинальних змін в оподаткуванні сільськогосподарських товаровиробників. Елементарне арифметичне підрахування вказує на те, що за два роки ставки єдиного податку четвертої групи зросли у більш ніж шість разів. Однак головні зміни стосувалися резонансного скасування спеціального режиму ПДВ у сільському господарстві.

Оподаткування є дуже потужним інструментом протекційної політики: виважений підхід, збалансованість та продумана стратегія у стягненні податків здатні простимулювати аграрний бізнес значно ефективніше ніж багато інших видів підтримки. Наразі агропротекційний потенціал оподаткування не лише не використаний належним чином, – навпаки, постійна зміна правил стягнення податків дестабілізує умови ведення сільського господарства та підвищує його ризикованість і непередбачуваність.

Проаналізовані нами формальні недоліки законодавства у сфері державної підтримки сільського господарства вказують на наявність глибоких кризових явищ у процесі нормотворення. Низька якість нормативного матеріалу, його хаотичне накопичення, нераціональне і непродумане поводження з ним – усі ці негативні фактори неминуче впливають на зміст агропротекційної політики та її безпосередню реалізацію. Наївно вважати, що безладне, несистематизоване законодавство, насичене юридичними дефектами, буде ефективним і дієвим. Тому недивно, що економічні дослідження вказують на

[1] Лук'янов В. С. Податкові імперативи та податкове регуляторне адміністрування в сучасних умовах / В. С. Лук'янов // Актуальні проблеми економіки. – 2015. – № 2 (164). – С. 322–327.

низький рівень позитивного впливу державної підтримки на аграрні відносини в Україні. У зв'язку з цим одним із першочергових завдань наразі є систематизація законодавства у сфері державної підтримки сільського господарства. Основними завданнями на цьому шляху мають стати: 1) оновлення Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»; 2) вичищення законодавства шляхом скасування застарілих, дублюючих та зайвих актів різної юридичної сили; 3) прийняття нових необхідних нормативно-правових актів. Метою систематизації має стати побудова чіткої та зрозумілої системи агропротекційного законодавства, відповідно до якої Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» повинен містити основні положення щодо усіх діючих та перспективних видів державної підтримки, а на розвиток цих положень мають бути прийняті необхідні підзаконні акти, що затверджують універсальні (багаторічні) порядки реалізації.

2.7. ЯКІСТЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ: ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА НА ОСНОВІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

БУГЕРА С.І. – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, директор Національного наукового центру «Інститут бджільництва імені П. І. Прокоповича» НААН України (м. Київ)

Якість сільськогосподарської продукції в технологічному плані залежить від багатьох чинників, зокрема: дотримання встановлених вимог щодо організації виробництва, забезпечення сучасними технологіями, раціонального використання природноресурсного потенціалу, кваліфікації персоналу та ін. Однак вирішення проблеми якості сільськогосподарської продукції лише через суто організаційно-технологічний напрям не забезпечить необхідного результату, оскільки мета виробника і потреби споживача даного виду продукції через ряд причин (передусім економічних) не

завжди співпадають. Єдиним чинником впливу при цьому може виступати лише правове регулювання та відповідне законодавче забезпечення, що формує правове поле діяльності у даному секторі економіки і враховує його особливості.

При цьому технологічний розвиток сільськогосподарського виробництва вимагає постійної корекції та вдосконалення як існуючої законодавчої бази, так і формування нових інститутів аграрного права України, зокрема щодо якості сільськогосподарської продукції. Існує думка, що XXI століття буде століттям якості у всіх її проявах – в якості продукції і послуг, якості праці, якості навколишнього середовища і в цілому якості життя. При цьому проблема забезпечення якості така ж стара, як саме людство. В усі часи люди прагнули забезпечити високу якість продукції, особливо в тих випадках, коли треба було гарантувати її безпеку. При цьому насиченість ринків продукцією і послугами сприяла тому, що споживач одержував можливість вибору. Однак, якщо раніше він тільки бажав забезпечення певного рівня якості продукції, то тепер він її вимагає. Це призвело до того, що забезпечення високої якості продукції перетворилось у магістральний напрямок соціально-економічного розвитку більшості країн світу, оскільки тільки продукція високої якості може бути конкурентоспроможною. Актуальним це є і для України, її прагнення інтегруватися в європейські та світові економічні структури вимагає засвоєння нових правил гри, що диктує ринкова економіка, в якій виживає той, хто має найсучасніші технології, найвищу якість продукції, найнижчі ціни. Ця проблема багатогранна і має політичний, соціальний, економічний, науково-технічний і організаційний аспекти. Відомий американський спеціаліст з якості Едвард Демінг ще в 1950 році вказував, що на 85% вирішення проблеми залежить не від людей, а від системи управління якістю[1].

Як указується в Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року, державна політика в аграрному секторі економіки потребує значного вдоско-

[1] Агеєв Є. Я. Управління якістю: навчальний посібник / Є. Я. Агеєв. – Львів: «Новий Світ-2000», 2009. – С.11-12.

налення, зокрема в питаннях якості сільськогосподарської продукції. Концепцією передбачаються: розвиток органічного сільськогосподарського виробництва; впровадження стандартів безпечності продуктів харчування та підвищення якості сільськогосподарської продукції відповідно до вимог Світової організації торгівлі та Європейського Союзу; організації оптово-роздрібних ринків сільськогосподарської продукції.

Безперечно, вирішення вказаних проблем потребує також удосконалення правового регулювання якості сільськогосподарської продукції як на теоретичному, так і на прикладному рівні. Це стосується, зокрема, таких питань як: дослідження регулювання правовідносин щодо якості сільськогосподарської продукції як предмета аграрного права, проведення відповідного аналізу чинного законодавства, розробки рекомендацій щодо його вдосконалення та ефективного правозастосування, гармонізації із законодавством країн Європейського Союзу та інших розвинутих держав світу, розробки Концепції системи правового регулювання якості сільськогосподарської продукції з урахуванням особливостей її виробництва на галузевому рівні та ін. Зважаючи на сказане, метою даного дослідження є вдосконалення правового регулювання якості сільськогосподарської продукції та розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства, його адаптації до міжнародних вимог, а також формування проекту національної Концепції системи правового регулювання якості сільськогосподарської продукції в Україні. При цьому визначальним для вдосконалення правового регулювання якості сільськогосподарської продукції є врахування базових чинників виробництва, передусім наявності нерозривного, взаємодоповнюючого зв'язку: «якість ґрунту» – «якість продукції рослинництва» – «якість продукції тваринництва». Саме чітка правова регламентація правовідносин, що виникають у результаті складної взаємодії базових чинників, які формують кінцеву якість сільськогосподарської продукції, дозволяє реалізувати поширену в багатьох розвинених країнах ідею – «забезпечення якості сільськогосподарської продукції від лану до столу».

Необхідно зазначити, що у ст. 50 Конституції України указується, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена.

Загалом, базовими законодавчими актами щодо якості сільськогосподарської продукції є наступні закони України: «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», «Про ветеринарну медицину», «Про захист рослин», «Про пестициди і агрохімікати», «Про зерно та ринок зерна в Україні», «Про молоко і молочні продукти», «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них», «Про аквакультуру», «Про бджільництво», «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції» та ін.

При цьому чинне законодавство України не містить комплексного, структурованого правового законодавчого акта, який би системно регулював питання якості сільськогосподарської продукції. Правові норми щодо даного питання містяться в документах різної юридичної сили, які переважно регламентують загальні питання якості та безпеки харчових продуктів, до того ж значна частина правових норм, що регулюють якість сільськогосподарської продукції, належить до відомчого законодавства.

Разом з цим Україна, як держава зі значним аграрним потенціалом щодо виробництва сільськогосподарської продукції та її експорту, повинна адаптувати вітчизняне законодавство до міжнародних вимог. Про це зокрема йдеться у Програмі інтеграції України до Європейського Союзу, що схвалена Указом Президента України № 1072/2000 від 1 вересня 2000 року. Правові норми Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» визначають механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в ЄС. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного

правотворення та правозастосування. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України правовій системі Європейського Союзу з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього. Адаптація законодавства України до законодавства Євросоюзу є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС, що у свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики.

Загалом базовою тенденцією щодо правового регулювання якості сільськогосподарської продукції як продукції харчового призначення є те, що Європейський Союз визначив безпеку харчових продуктів одним з головних пріоритетів своєї політики. Це основна мета, якої слід дотримуватися в різних сферах діяльності Спільноти, як-от: спільна сільськогосподарська політика, зокрема, та її частина, що стосується розвитку села; захист природного довкілля; охорона здоров'я; захист споживачів та внутрішній ринок. Публічні дебати, ініційовані так званою Зеленою книгою про головні принципи безпеки харчових продуктів, привели до появи в січні 2000 року відповідної Білої книги. Вона стала важливим кроком на шляху до ухвалення нового закону про харчові продукти. У цьому документі Європейська Комісія оголосила про розроблення правових рамок, які охоплюватимуть весь харчовий ланцюг – «від лану до столу» – відповідно до глобального інтегрованого підходу. За цією логікою, безпека харчових продуктів – це й здоров'я тварин та їхнє харчування, захист тварин та їхній добробут, ветеринарний контроль і піклування про здоров'я рослин, і дотримання санітарних норм щодо обробки та приготування харчових продуктів. У Білій книзі також наголошено на необхідності діалогу зі споживачами, яких треба слухати, навчати й інформувати. Зокрема, у 2002 році ухвалено базову Постанову Європейського парламенту та Ради (ЄС) № 178/2002 про визначення загальних принципів і вимог Харчового кодексу, створення органів для безпечності продуктів харчування і встановлення заходів для дотримання безпечності продуктів харчування. Постанова заклала підвалини нового законодавства з без-

пеки харчових продуктів. Вона визначає п'ять основних загальних принципів: твердження про нерозривність усіх ланок харчового ланцюга; аналіз ризиків як основа політики безпеки харчових продуктів; відповідальність операторів у цій сфері; можливість контролювати продукт на кожній стадії харчового ланцюжка; право громадян на точну й достовірну інформацію[1].

Постанова (ЄС) № 178/2002 передбачає створення Європейського органу з безпечності харчових продуктів (EFSA), який насамперед повинен надавати науково-консультаційну інформацію про можливі ризики щодо безпечності харчових продуктів та кормів. Важливим є також те, що на правовій основі Постанови (ЄС) № 178/2002 була створена система швидкого попередження (RASF – Rapid Alert System for Food and Feed) для надання трьох видів повідомлень (попереджувальних, інформаційних та підсумкових) щодо наявності ризиків для здоров'я людини в харчових продуктах та кормах. Цю систему інформаційно підтримують як країни – члени Європейського Союзу, так і країни, що знаходяться на стадії вступу, а також треті країни та компетентні організації. При цьому Європейський Союз значну увагу приділяє також правовому регулюванню гігієни харчових продуктів, зокрема, основні вимоги щодо гігієни харчових продуктів для всіх підприємств, що є ланкою у так званому ланцюзі з виробництва харчових продуктів, представлені у Постанові (ЄС) № 852/2004 Європейського парламенту й Ради від 29 квітня 2004 року про гігієну продуктів харчування.

Постанова (ЄС) № 852/2004 містить загальні вимоги до гігієни харчових продуктів, однак зважаючи на необхідність деталізації вимог до гігієни окремих харчових продуктів, Європейським парламентом й Радою від 29 квітня 2004 року прийнята Постанова (ЄС) № 853/2004 зі спеціальними інструкціями з гігієни для продуктів харчування тваринного походження, яка в подальшому була змінена Регламентом (ЄС) № 1662/2006.

Паралельно з постановами Європейського Союзу, що регламентують вимоги до виробництва харчових продуктів (включаючи

[1] Європейський Союз. Словник–довідник / Ред. М. Марченко. – К.: «К.І.С.», 2006. – С. 22.

первинну ланку виробництва), були прийняті також постанови, що забезпечують відомчий нагляд та контроль, це зокрема: Постанова (ЄС) № 854/2004 Європейського парламенту й Ради від 29 квітня 2004 року зі спеціальними інструкціями щодо методів для відомчого нагляду за виробами тваринного походження, призначеними для споживання людьми, яка в подальшому була змінена Регламентом (ЄС) № 1663/2006, а також Постанова (ЄС) № 882/2004 Європейського парламенту й Ради від 29 квітня 2004 року про відомчий контроль для перевірки дотримання харчового й кормового кодексів, а також положень про здоров'я тварин і захист тварин.

Особлива увага Європейським Союзом приділяється питанням регулювання вмісту в харчових продуктах різноманітних забруднювачів, це зокрема: Регламент (ЄС) № 1881/2006 Комісії від 19 грудня 2006 року про максимальні рівні контамінантів у харчових продуктах, Регламент (ЄС) № 2073/2005 Комісії від 15 листопада 2005 року про мікробіологічні критерії для харчових продуктів, Регламент (ЄС) № 401/2006 Комісії від 23 лютого 2006 року, що встановлює методи відбирання проб та аналізу для офіційного контролю рівнів мікотоксинів у харчових продуктах, Регламент (ЄЕС) № 315/93 Ради від 8 лютого 1993 року про процедури Співтовариства для контамінантів у харчових продуктах, Регламент (ЄЕС) № 2377/90 Ради від 26 червня 1990 року про процедуру встановлення максимально допустимих залишків ветеринарних препаратів у харчових продуктах тваринного походження, Регламент (Євратом) № 2218/89 Ради від 18 липня 1989 року, що змінює Регламент (Євратом) № 3954 про максимально дозволені рівні радіоактивного забруднення харчових продуктів і кормів після аварії на Чорнобильській АЕС або іншого випадку радіологічної аварії, Директива Ради 86/363/ЄЕС від 24 липня 1986 року про максимально допустимі залишки пестицидів всередині та на поверхні харчових продуктів тваринного походження, Директива Ради 96/23/ЄС від 29 квітня 1996 року про заходи для моніторингу деяких речовин та їхніх залишків у живих тваринах і продуктах тваринного походження та скасування Директив 85/358/ЄЕС і 86/469/ЄЕС та Рішень 89/187/ЄЕС і 91/664/ЄЕС.

Ветеринарне забезпечення якості сільськогосподарської продукції відображено в Директиві Ради 2002/99/ЄС від 16 грудня 2002 року про ветеринарно-санітарні правила, що регулюють виробництво, оброблення, розподіл та ввезення продуктів тваринного походження, призначених для споживання людиною.

Важливими є також питання етикетування та маркування продукції, зокрема щодо її харчової цінності та складу. Вказані питання відображають наступні правові документи: Директива 2000/13/ЄС Європейського парламенту і Ради від 20 березня 2000 року щодо узгодження правових інструкцій країн-членів про етикетування і оформлення харчових продуктів, а також їхньої реклами, Директива 2003/89/ЄС Європейського парламенту і Ради від 10 листопада 2003 року щодо змін у директиві 2000/13/ЄС стосовно інформації про складники, що містяться у продуктах харчування, Директива 90/496/ЄЕС Європейського парламенту і Ради від 24 вересня 1990 року про маркування харчової цінності продуктів харчування, Директива 2003/120/ЄС Комісії від 5 грудня 2003 року щодо Директиви 90/496/ЄЕС про маркування харчової цінності продуктів харчування, Постанова (ЄС) 1760/2000 Європейського парламенту і Ради від 17 липня 2000 року щодо впровадження системи маркування і реєстрації великої рогатої худоби і про етикетування яловичини і продуктів з яловичини, а також щодо скасування постанови (ЄС) № 820/97 Ради, Постанова (ЄС) 1825/2000 Комісії від 25 серпня 2000 року з інструкціями про виконання постанови (ЄС) № 1760/2000 Європейського парламенту і Ради стосовно етикетування яловичини і продуктів з яловичини.

Питання правового регулювання імпорту сільськогосподарської продукції, що надходить з третіх країн, відображено в наступних документах: Регламент (ЄЕС) № 737/90 Ради від 22 березня 1990 році про умови імпорту сільськогосподарської продукції, що походить з третіх країн, після аварії на Чорнобильській АЕС, Директива Ради 97/78/ЄС від 18 грудня 1997 року, що встановлює принципи організації ветеринарних перевірок продуктів, що надходять у Співтовариство з третіх країн. Загалом сучасна Європейська система якості сільськогосподарської та харчової продукції базу-

ється на національних системах якості окремих країн-членів Європейського Союзу, зокрема це: Національна система забезпечення якості харчових продуктів Німеччини (QS – Qualitat Sicherheit GmbH), нідерландська система забезпечення якості «Інтегрований контроль ланцюга» («Integrierte Ketten berwachung» – IKB); бельгійська система забезпечення якості виробництва свинини –«Certus»; французька система якості щодо виробництва харчових продуктів – «Label Rouge» («Червоний знак якості») та ін.

Основою Національної системи забезпечення якості харчових продуктів Німеччини (QS – Qualitat Sicherheit GmbH) є контроль. Система QS створила триступеневу систему контролю. Першим рівнем є виробничий власний контроль: кожен партнер системи створює для свого підприємства систему власного контролю, яка забезпечує надійне виробництво. Критерії на окремих рівнях охоплюють законодавчі вимоги, але, окрім цього, враховують інші аспекти забезпечення якості. Водночас систему власного контролю регулярно перевіряють незалежні заклади контролю. Ці нейтральні контрольні інститути утворюють другий рівень контролю. Кваліфіковані особи, що здійснюють перевірку, за допомогою контрольних списків слідкують, чи виконуються всі критерії QS. На третьому етапі перевіряються вся система QS і робота контрольних органів. Отже, відбувається контроль самого контролю. У такий спосіб QS безперервно встановлює працездатність усієї системи на випробувальному стенді.

Основою нідерландської системи забезпечення якості «Інтегрований контроль ланцюга» – («Integrierte Ketten berwachung» – IKB) щодо технологічного ланцюга по виробництву свинини від підприємства розведення молодняку до роздрібної торгівлі також є суворий контроль, відстежування, а також незалежна система санкцій. Найважливішими вимогами IKB, зокрема, є: співпраця виключно з відгодівельниками, визнаними IKB, визнаними GMP (якісною виробничою практикою) постачальниками кормів і визнаними GVP (якісною ветеринарною практикою) ветеринарами; повна документація дій ветеринаром у вахтовому журналі; лікарські засоби тільки з «Позитивного списку ветеринар-

них препаратів для свиноферм ІКВ»; архівування накладних від постачальників кормів і транспортної документації привезення й вивезення свиней; маркування всіх тварин; задокументована система власного контролю. Базуючись на вимогах нідерландської системи забезпечення якості ІКВ, у Бельгії діє відповідна програма забезпечення якості виробництва свинини – «Certus». У ній, зокрема, зосереджується увага на відстежуванні і перешкоджанні появі залишкових речовин ветеринарних препаратів у м'ясі. Поряд із ветеринарним обслуговуванням сільськогосподарського підприємства частину цієї системи ІКВ складають також вимоги до тваринних кормів, запобігання стресу тварин та їх утримання. Тільки виробники комбікормів, які мають визнання GMP, можуть поставляти корми; до того ж будь-яке застосування ветеринарних лікарських засобів на сільськогосподарському підприємстві слід задокументувати найточніше. М'ясо є відстежуваним продуктом у напрямку від роздрібної торгівлі до відгодівельників тварин і навпаки. Незалежний контрольний інститут проводить аудит кожного підприємства, щоб з'ясувати, чи виконуються вимоги Certus. Тільки після проходження перевірки м'ясо отримує печатку перевірки Certus. Отримувачі ліцензії (бійні і підприємства розробки) проходять перевірку двічі на місяць без попереднього повідомлення. Свиноферми та пункти продажу перевіряються контрольним інститутом раз на рік без попереднього повідомлення. Незалежні лабораторії постійно контролюють корм, тварин і м'ясо на наявність ветеринарних лікарських засобів і сальмонели. Необхідно зазначити, що Бельгія як важливий експортер м'яса має значний досвід стосовно забезпечення якості даного продукту. Органи влади гарантують стандартизацію і повний контроль. За контроль безпечності харчових продуктів у Бельгії відповідає єдина федеральна інстанція – Федеральна агенція з безпечності харчових продуктів (FAVV). Саме так забезпечується інтегрований державний контроль від сировини до кінцевого споживача.

У Франції у 1965 році за ініціативою французьких виробників птиці, які надають більшого значення традиційному і наближеному до природного утриманню тварин, була створена відповідна

система якості щодо виробництва харчових продуктів і яка має відповідний знак – «Label Rouge» («Червоний знак якості»). Знак надається за дорученням Міністерства сільського господарства Франції. Поряд із птицею під цей знак якості також вводиться інша сільськогосподарська і риболовецька продукція (ковбасні вироби, яловичина, телятина, баранина, свинина, сир та інші молочні продукти, фрукти, овочі, риба й морепродукти). «Label Rouge» є не торговою маркою, а відомчим знаком якості, який надається незалежно від яких-небудь торгових марок. Оскільки цей знак якості визначає не окремого виробника, а певний продукт, то жодна фірма не має виняткового права вимагати «Label Rouge». Підприємство нагороджується «Label Rouge» тільки після згоди державної комісії (Національної комісії зі знаків якості сільськогосподарських і харчових виробів). Для всіх продуктів, які мають право носити «Label Rouge», базовими є три основні ознаки: бездоганна якість з погляду дієтології, смаку і гігієни; суворий контроль на всіх стадіях виробництва підприємства-виробника, від виробництва кормів до появи продукції на прилавку; максимальна безпека для споживача. Загалом метою всіх вказаних систем є впровадження так званого «Інтегрованого управління ланцюгом», тобто контроль окремих процесів – «Безпечність їжі від ферми до столу» («Food Safety from Stable to Table»). Сюди належать прозорість товарних потоків і відстежуваність товарів на всіх етапах процесу «up-stream» (вгору) та «down-stream» (униз). При цьому головною метою всіх систем забезпечення якості є безпечність продуктів харчування і захист споживачів[1].

Удосконалення законодавчого забезпечення потребує також процес перероблення сільськогосподарської продукції і, зокрема, щодо харчових добавок. Нагадаємо, що всі харчові добавки залежно від походження поділяються на три групи: природні, аналоги природних речовин та синтетичні. Харчові добавки природного походження: Е330 – це лимонна кислота, Е160а – каротин, Е101 – вітамін В2 (рибофлавін, який міститься у томатах),

[1] Михальські Т. Управління якістю у харчовій промисловості із врахуванням Європейського харчового кодексу і міжнародно визнаних стандартів. Довідник / Михальські Т., Ліліє Ф., Досін А. – Львів: ПАЮ, 2006. – С. 62-71.

Е400 – альгінат натрію (його виділяють із морських водоростей) та інші. Донедавна харчові добавки природного походження вважалися нешкідливими для людини і при використанні у виробництві харчових продуктів їм надавали перевагу. Але з токсикологічного погляду навіть їх не можна вважати абсолютно нешкідливими для здоров'я людей, адже більшість токсичних речовин також природного походження. Вичерпних статистичних даних, що відображали би шкідливий вплив харчових добавок на організм людини, на сьогодні немає. Проте всі експерти – незалежні від великих компаній-виробників харчових продуктів – наполягають на тому, що саме харчові домішки призводять до хімічного забруднення організму, що у свою чергу, спричиняє появу безлічі захворювань (різноманітних алергічних реакцій, онкології, ураження шлунково-кишкового тракту, шкірних хвороб).

Також харчові добавки можуть бути одним із тих чинників, які негативно впливають на генетичний апарат людини. Зокрема, у 80-х роках XX ст. японськими та американськими дослідниками була доведена генотоксичність сахарину. Зважаючи на те, що добова доза споживання харчових домішок становить 5 міліграмів на кілограм маси тіла, існує небезпека передозування. При цьому у розвинених країнах дозволено застосування тільки 60% від наявного списку харчових домішок. Наприклад, заборонено використовувати бензоат кальцію Е213, сульфіти кальцію і натрію Е281 та Е282, цитрат лецитину Е344 тощо. В Австралії дозволено понад 350 харчових добавок і понад 50 визнано шкідливими для здоров'я. У середньому кожна людина за рік у цій країні з'їдає понад 5 кг цих добавок. Необхідно також зауважити, що негативний вплив на здоров'я людини можуть спричинити не тільки забруднювачі, а й змінені природні характеристики харчових продуктів. При цьому важливе значення для оцінки безпечності харчових продуктів у подальшому матиме впровадження методів токсикогеномики, яка вивчає токсичні властивості хімічних сполук при дослідженні прямих змін експресії генів. В Україні визнано небезпечними барвники Е102, 110, 120, 124, 127, а Е123 – дуже небезпечним. Харчові добавки Е104, 122, 141, 150, 171,173, 180, 241, 477 вважаються

підозрілими. Консерванти та стабілізатори Е131, 142, 210– 17, 240, 330, 103, 105, 121, 123, 125, 126, 130, 152, 447 визнано канцерогенними, Е221–226, 320–322, 450 – такими, що спричиняють розлади шлунково-кишкового тракту, а Е338–341, 407, 450, 461–463, 465, 466 – такими, що подразнюють шлунок. Хімічні добавки Е230–232, 238 шкідливі для шкіри, Е311–313 спричиняють появу шкірних висипів, Е250, 251– протипоказані людям із серцево-судинними захворюваннями, а Е320–322 підвищують рівень холестерину в крові, Е171–173, 320–322 викликають хвороби печінки та нирок. Нарешті, харчові добавки Е103, 105, 111, 121, 125, 126, 130, 152 повністю заборонено для використання, оскільки вони – надзвичайно токсичні. Як і в Росії, в Україні заборонені харчові добавки: Е121 (барвник червоний цитрусовий–2), Е123 (червоний амарант), Е240 (консервант-формальдегід). Усі харчові добавки заборонені в дитячому харчуванні[1].

Отже, враховуючи міжнародний досвід правового регулювання якості сільськогосподарської продукції, вдосконалення законодавства з даного питання в Україні можливо шляхом розробки та законодавчого закріплення базових нормативно-правових документів, зокрема, Національної концепції системи правового регулювання якості сільськогосподарської продукції з урахуванням особливостей вітчизняного аграрного ринку та міжнародних вимог.

Концепція системи правового регулювання якості сільськогосподарської продукції в Україні повинна відображати системний підхід до управління якістю даного виду продукції. Концепція може мати наступну структуру: 1) стан правового забезпечення якості сільськогосподарської продукції; 2) мета і завдання Концепції; 3) забезпечення функціонування системи якості; 4) очікувані результати.

У підсумку реалізації цієї Концепції передбачається досягнення наступних результатів:

вдосконалення правового регулювання системи державного управління якістю сільськогосподарської продукції в процесі її виробництва та обігу;

[1] Тимченко О. «Е»: додати можна, вилучити ні / Тимченко О., Качко Г. // Голос України. – 2011. – № 66. – С. 13.

забезпечення виробництва сільськогосподарської продукції встановленої якості та її конкурентоспроможності на внутрішньому та зовнішньому ринку;

задоволення попиту споживачів на якісну і безпечну сільськогосподарську продукцію, поліпшення якісного рівня харчування населення;

забезпечення харчової, фармацевтичної та інших галузей промисловості сільськогосподарською сировиною встановленої якості;

створення необхідних умов для більш ефективної адаптації законодавства України з питань якості сільськогосподарської продукції до міжнародних вимог;

підвищення ролі держави в міжнародних відносинах, у тому числі як члена Світової організації торгівлі.

Доцільним є також прийняття Закону України «Про систему якості сільськогосподарської продукції». Закон може мати наступну структуру: розділ 1 – загальні положення (визначення термінів; законодавство про якість сільськогосподарської продукції; сфера дії Закону); розділ 2 – вимоги до якості сільськогосподарської продукції (класифікація сільськогосподарської продукції; загальні вимоги до якості сільськогосподарської продукції; вимоги до якості сільськогосподарської продукції спеціального призначення; вимоги до якості сільськогосподарської продукції органічного виробництва); розділ 3 – система державного управління якістю сільськогосподарської продукції (завдання системи державного управління якістю сільськогосподарської продукції; повноваження Кабінету Міністрів України; повноваження центрального органу виконавчої влади; повноваження Державного агентства з якості сільськогосподарської продукції); розділ 4 – права та обов'язки суб'єктів господарювання щодо забезпечення якості сільськогосподарської продукції (права суб'єктів господарювання щодо забезпечення якості сільськогосподарської продукції в процесі її виробництва та обігу; обов'язки суб'єктів господарювання щодо забезпечення якості сільськогосподарської продукції в процесі її виробництва та обігу; зберігання; транспортування; реалізації; декларація виробника сільськогосподарської продукції); розділ 5 – система державного

контролю за якістю сільськогосподарської продукції (повноваження Державної інспекції з якості сільськогосподарської продукції; права та обов'язки посадових осіб, що здійснюють державний контроль; гарантії діяльності посадових органів, що здійснюють державний контроль); розділ 6 – відповідальність за порушення законодавства про якість сільськогосподарської продукції (цивільно-правова, адміністративна та кримінальна відповідальність за порушення законодавства про якість сільськогосподарської продукції); розділ 7 – міжнародне співробітництво (міжнародні договори; участь у міжнародних організаціях); розділ 8 – прикінцеві положення.

Законодавче закріплення вказаного нормативно-правового акта дозволить сформувати систему правового регулювання якістю сільськогосподарської продукції та забезпечить ефективне державне управління з даного питання, вирішить проблеми державного контролю та ін.

2.8. ПРАВОВЕ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В АГРОПРОМИСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ

БОНДАР О.Г. – доктор юридичних наук, доцент, перший проректор Запорізького національного університету (м. Запоріжжя)

За даними Державної служби статистики України, у 2017 році в державі обсяги виробництва сільськогосподарської продукції склали 139438,9 млн. грн. Це, з одного боку, свідчить про могутній вітчизняний аграрний потенціал, а з іншого – підкреслює виключну значущість сільського господарства для розвитку національної економіки. Разом із тим, необхідно наголосити на наявності значної кількості перманентних та тимчасових кризових явищ (економічного, соціального, екологічного змісту) на селі, які суттєво знижують ефективність розвитку цієї галузі. Це, у свою чергу, потребує нових підходів до розробки і реалізації положень вітчизняної правової доктрини та чинного законодавства, у тому числі щодо здійс-

нення контрольно-наглядової діяльності в аграрній сфері. Крім того, суттєво актуалізують означену проблематику процеси щодо вступу України до ЄС та інтеграції у світову господарську систему, які вимагають, зокрема, запровадження європейських і світових стандартів безпечності та якості для вітчизняної сільськогосподарської продукції. Варто у цьому контексті згадати глибоку думку О. О. Погрібного про те, що «особливо стрімке накопичення нормативного матеріалу чекатиме на національне аграрне законодавство в царині забезпечення якості та безпечності сільськогосподарської продукції та продовольчої сировини з урахуванням європейських вимог щодо відповідності такої продукції і сировини певним вимогам та стандартам якості»[1].

Механізм державного управління у сфері сільського господарства на сучасному етапі, за умов загрози територіальній цілісності України, мобілізації всіх ресурсів на захист державного суверенітету, має забезпечувати форсовані темпи економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних товаровиробників із одночасним неухильним дотриманням соціальної спрямованості та екологічних вимог у цій галузі. При цьому одним із ключових векторів модернізації публічного адміністрування, як випливає із Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII, є формування та реалізація нової політики державного управління, яка має передбачати, зокрема, дерегуляцію та зменшення кількості точок дотику бізнесу та держави, впровадження регуляторної моделі, що передбачає кількість та функції контролюючих органів відповідно до стандартів ЄС та Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством і їх державами-членами, з іншої сторони, приведення кількості контролюючих органів та їх функцій у повну відповідність з європейськими стандартами. Так само, у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, розробленій на вико-

[1] Правова система України : історія, стан та перспективи : у 5 т. / за ред. Ю. С. Шемшученка. – Харків : Право, 2008. / Т. 4 : Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права. – С. 56.

нання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та схваленій Постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 року № 1099-VIII, серед основних завдань у розділі IX «Регуляторна політика, розвиток підприємництва та забезпечення умов конкуренції» передбачено подальше реформування контрольно-наглядових органів, детальне регламентування кожної контрольної функції, моніторинг ефективності її виконання.

Разом із тим, у нинішній ситуації оптимізації системи контрольно-наглядових органів, що безперечно назріла, принципово важливим є використання виважених та науково обґрунтованих рішень і недопущення розбалансування у державі контрольно-наглядової діяльності, яка була, є і залишатиметься основоположною гарантією успішності реформ зокрема та сталого розвитку держави загалом, у тому числі й в аграрній сфері. Цілком слушно зауважує О. Ф. Андрійко про те, що «у нашій країні ставлення до державного контролю впродовж останніх років відзначалося суперечливими мотиваціями від повного несприйняття його з проголошенням незалежної держави та побудовою ринкових відносин до бажання знову все контролювати, особливо при виникненні складних проблем на шляху соціально-економічних перетворень»[1]. Видається, що ця суперечливість загалом несприятливо впливає на формування відповідних правових засад здійснення контрольно-наглядової діяльності та, що не менш важливо, інституційного забезпечення цієї діяльності, зокрема, й у сільському господарстві.

Контрольно-наглядова діяльність серед правових форм здійснення управлінської діяльності посідає специфічне місце, що пояснюється її властивістю впливати як на суспільні відносини, так і на різні види державної діяльності. В основу її виокремлення як окремої юридично значущої форми управлінської діяльності покладено два поняття: «контроль» і «нагляд».

Контроль виступає важливою ознакою змісту державного управління, а відтак є явищем багатогранним та різноплановим. Це дає підстави науковцям розглядати його як форму або вид

[1] Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 1999. – С. 1.

управлінської діяльності, як принцип управління, як метод управління, як функцію управління, як складову процесу управління, як спосіб та засіб забезпечення законності й дисципліни у процесі здійснення державної виконавчої влади тощо. С.А. Косінов, узагальнивши існуючі з цього питання точки зору, формулює такі ознаки контролю як форми юридичної діяльності: 1) контроль є виключною компетенцією органів державної влади або спеціально уповноважених ними суб'єктів, яким такі повноваження делеговані і результат діяльності яких забезпечується державою; 2) контроль є нормативно врегульованою і такою, що спрямована на досягнення певного результату правового характеру, діяльністю; 3) контроль є елементом механізму правового регулювання суспільних відносин, що спрямований на охорону різноманітних соціальних благ, забезпечення стабільності та захист суспільних відносин; 4) контроль являє собою систему послідовно здійснюваних суб'єктами права у встановлених процесуальних формах дій; активну, динамічну сторону контролю як юридичної діяльності становлять правові дії та операції; 5) об'єктом контролю як виду юридичної діяльності є певні суспільні відносини, на які безпосередньо він спрямований; 6) контроль має функціональну спрямованість, яка безпосередньо пов'язана із завданнями та цілями, що розв'язуються і стоять перед цим видом юридичної діяльності; 7) контроль має вторинний щодо управління характер; 8) державний контроль має своє оформлення в офіційних документах, що містять визначення характеру контролюючих дій, інформацію про стан справ і юридичні наслідки[1].

Щодо нагляду, то в українській мові це слово виступає похідним від «наглядати», яке означає «пильнувати, слідкувати за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку і т. ін.»[2]. Саме це розуміння нагляду в частині «для контролю», а контролю як «нагляд за кимось, чимось» і послугувало підставою для виникнення дискусій, які тривають і нині, щодо співвідношення цих двох понять.

[1] Косінов С.А. Контроль у державі як складова соціальної системи / С. А. Косінов // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 2 (73). – С. 68–69.

[2] Словник української мови : в 11 т. / за ред. акад. АН УРСР І. К. Білодіда. – Київ : Наукова думка, 1974. – Т. 5. – С. 49.

Думки дослідників із приводу змісту і співвідношення цих термінів можна розділити на три групи: 1) терміни «контроль» і «нагляд» тотожні; 2) нагляд є різновидом контролю; 3) контроль і нагляд – самостійні форми юридичної діяльності.

Варто зазначити, що розмаїття та спектр теоретичних підходів до співвідношення понять «контроль» та «нагляд» накладається на проблему відсутності чіткого розмежування цих категорій у законодавчому полі. Так, ст. 19 ГК України від 16 січня 2003 року, яка має назву «Державний контроль і нагляд у сфері господарської діяльності», визначає конкретні сфери контролю та нагляду, принципи та інші вихідні засади їх здійснення, однак не містить жодних дефініцій та не проводить розмежування між цими видами діяльності. Ст. 1 Закону України від 5 квітня 2007 року № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає державний нагляд (контроль) як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади АРК, органів місцевого самоврядування (органів державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Як бачимо, у цьому нормативному документі, який по суті є одним із вихідних у досліджуваній сфері, законодавець об'єднав контроль та нагляд як види діяльності. Щоправда, у чинному законодавстві є приклади унормування й іншого підходу, коли, наприклад, розмежовуються дефініції «державний ветеринарно-санітарний контроль» та «державний ветеринарно-санітарний нагляд» у ст. 1 Закону України від 25 червня 1992 року № 2498-XII (в редакції Закону України від 16 листопада 2006 року № 361-V) «Про ветеринарну медицину», однак ця обставина, на нашу думку, лише підкреслює гостроту та складність категоріальної проблеми.

Убачається, що на сьогодні важливим є пошук оптимальних правових моделей взаємовідносин суб'єктів публічного адміністрування й приватних осіб (фізичних осіб, юридичних осіб приватного права) загалом та в аграрній сфері зокрема, у тому числі й втручальних управлінсько-процедурних відносин, серед яких своє місце завжди займали і будуть зберігати контрольно-наглядові. Саме у цьому контексті істотно актуалізується потреба за умов оптимізації системи суб'єктів, наділених відповідними повноваженнями, запровадження численних європейських принципів втручальної управлінсько-процедурної діяльності, посилення її прозорості, спрощеності, визначеності, оптимального звуження сфери втручального впливу у діяльність приватних суб'єктів, формування новаторського наукового фундаменту для законодавчого закріплення нової моделі відповідних правовідносин.

Відсутність окремих нормативних дефініцій «контроль» та «нагляд», їх, на наш погляд, дискусійне ототожнення у законодавстві, наділення значної кількості одних і тих самих суб'єктів публічної адміністрації як контрольними, так і наглядовими повноваженнями у сфері сільського господарства та інших галузей АПК, врешті-решт, наявність європейських аналогів прозорої і чітко регламентованої моделі цієї управлінської діяльності створює передумови для запровадження єдиної контрольно-наглядової діяльності в АПК, закріплення її правових засад зі встановленням оптимальних меж втручання в діяльність приватних суб'єктів, виробленням у контексті європеїзації єдиних правових стандартів контрольно-наглядової діяльності тощо. Крім того, враховуючи, що контроль і нагляд є основними адміністративними засобами превенції, виявлення і припинення порушень законодавства, факторами, що дисциплінують поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері управління, так і в суспільстві загалом, що, у свою чергу, робить «прозорою» для суспільства діяльність держави, а для держави – внутрішньосуспільні відносини[1], відтак вважаємо за доцільне розглядати їх у комплексі як «контрольно-наглядову

[1] Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. М. Гаращук; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2003. – С. 4.

діяльність». До речі, тезу про «поєднання контрольної та наглядової підсистем», щоправда, в екологічній сфері і дещо в іншому ракурсі обстоює й О.В. Головкін[1].

Очевидно, що контрольно-наглядова діяльність має суттєву специфіку залежно від того, в якій сфері суспільного буття вона здійснюється. Закон України від 18 січня 2001 року № 2238-III «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років» у ст. 1 унормовує поняття «сільське господарство» (прирівнюючи його до категорії «сільськогосподарське виробництво») як вид господарської діяльності з виробництва продукції, яка пов'язана з біологічними процесами її вирощування, призначеної для споживання в сирому і переробленому вигляді та для використання на нехарчові цілі. В.М. Єрмоленко визначає категорію «сільськогосподарська діяльність» як «зумовлену суспільними потребами і суспільним поділом праці активність сільськогосподарських товаровиробників, що забезпечується використанням відповідного ресурсного потенціалу та виявляється у діях із виробництва сирої продукції рослинництва і тваринництва, її первісної переробки, реалізації та виробничого споживання, які здійснюються у специфічних умовах, що визначаються сукупністю природних, технологічних, соціально-економічних та юридичних факторів»[2].

Беручи наведені категоріальні одиниці за основу, зазначимо, разом із тим, що і з теоретичної, і з практичної точок зору розглядати організаційно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності в аграрному секторі економіки доцільніше не лише в базових підгалузях сільського господарства (рослинництві та тваринництві), а й у дотичних сферах господарської діяльності. На думку М.Ю. Кравчук, державний контроль у галузі сільського господарства охоплює суспільні відносини «у галузях: розведення сільськогосподарських тварин, якості харчових продуктів, неїстівних продуктів тваринного походження, вирощування сільсько-

[1] Головкін О.В. Правове регулювання екологічного контролю та нагляду в Україні: теорія і практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / О. В. Головкін; Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2013. – С. 4.

[2] Єрмоленко В. М. Категорія «Сільськогосподарська діяльність» в аграрному праві / В. М. Єрмоленко // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 4. – С. 126.

господарських культур, стану сільськогосподарських рослин, використання і відтворення водних живих ресурсів, технічних засобів для агропромислового комплексу тощо»[1].

Із цим твердженням загалом можна погодитись із застереженням, що система контролю та нагляду в аграрній сфері вирізняється суттєвим динамізмом і з часом, у міру розвитку виробництва та технологій, охоплює нові групи суспільних відносин, скажімо, у сфері створення, обігу та використання генетично модифікованих організмів. Так, 6 жовтня 2017 року у Верховній Раді України було зареєстровано за № 7186 проект Закону про державний контроль за генетично модифікованою продукцією у сільському господарстві та харчовій промисловості, який, на думку його ініціаторів та розробників, має змінити нині чинний Закон України від 31 травня 2007 року № 1103-V «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» та внести суттєві зміни в інші законодавчі акти у цій сфері[2].

За таких обставин є сенс вести мову про контрольно-наглядову діяльність в АПК. Однак питання, на наш погляд, суттєво ускладнюється відсутністю нормативного закріплення поняття «агропромисловий комплекс». Закон України від 17 жовтня 1990 року № 400-XII (в редакції Закону України від 15 травня 1992 року № 2346-XII) «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», який є одним із вихідних у вітчизняному аграрному законодавстві (і, на жаль, одним із найбільш декларативних), не містить відповідної дефініції. В окремих законодавчих актах є опосередкована відповідь на питання якщо не про поняття, то, принаймні, про склад (структуру) АПК. Так, ст. 1 Закону України від 7 лютого 2002 року № 3023-III «Про стимулювання розвитку вітчизняного машино-

[1] Кравчук М. Ю. Державний контроль у сільському господарстві України : автореф. дис. … канд.. юрид. наук : 12.00.07 / М. Ю. Кравчук; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – Київ, 2005. – С. 14.

[2] Проект Закону про державний контроль за генетично модифікованою продукцією у сільському господарстві та харчовій промисловості, зареєстрований за № 7186 від 06.10.2017 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/web-proc4_1?pf3511=62693

будування для агропромислового комплексу» визначає техніку і обладнання для агропромислового комплексу як машини, механізми, обладнання, устаткування, технологічні комплекси та лінії з них, що використовуються в сільськогосподарському виробництві, харчовій та переробній промисловості для проведення робіт з вирощування, збирання, зберігання та переробки сільськогосподарської продукції. Зі свого боку, норми Закону України від 10 липня 1996 року № 290/96-ВР «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» поширюються на підприємства, які переробляють сільськогосподарську сировину та виконують роботи і надають послуги сільськогосподарським товаровиробникам, власне сільськогосподарські підприємства, підприємства та організації рибної галузі, переробні підприємства лісового господарства. Підходи, як бачимо, не тотожні.

У Стратегії розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 року № 806-р, зазначено, що базовою складовою цього сектора є сільське господарство, а сам він розглядається як системоутворювальний у національній економіці, який закладає засади збереження суверенності держави – продовольчу та у визначених межах економічну, екологічну та енергетичну безпеку, забезпечує розвиток технологічно пов'язаних галузей національної економіки та формує соціально-економічні основи розвитку сільських територій. Тож термін «агропромисловий комплекс» не вживається, хоча мова йде саме про «технологічно пов'язані» галузі економіки. Зрештою, не можна обійти увагою Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 року № 1119, у якому не розкривається поняття, що нас цікавить, але перераховані у п. 3 «сфери агропромислового виробництва».

У контексті викладеного доречно звернутись до проекту Закону України «Про стимулювання розвитку агропромислового комплексу України», розміщеному на офіційному сайті Міністерства аграрної політики та продовольства України. У цьому документі АПК

розглядається як «сукупність галузей національної економіки, що охоплює сільське та рибне господарство, харчову промисловість і перероблення сільськогосподарської продукції, їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення»[1]. Необхідно, однак, зазначити, що згаданий законопроект наразі відсутній серед зареєстрованих у Верховній Раді України.

Отже, контрольно-наглядову діяльність у АПК можна визначити як об'єктивно зумовлену діяльність уповноважених органів публічної адміністрації та громадськості, яка полягає у спостереженні за функціонуванням суб'єктів аграрних правовідносин, у отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни у сфері АПК, попередженні та усуненні порушень законодавства, визначенні причин та умов, що їм сприяли, а також застосуванні заходів відповідальності до осіб, винних у таких порушеннях, виявленні фактичного стану справ у галузі, наданні організаційної та правової допомоги підконтрольним суб'єктам в усуненні встановлених порушень.

Виходячи з проведеного аналізу змісту сільського господарства та АПК як галузей національної економіки, є підстави виділяти такі основні види контрольно-наглядової діяльності в АПК у залежності від об'єкта контролю (нагляду), тобто певної відносно відокремленої групи суспільних відносин:

у сфері рослинництва;

у галузі тваринництва;

у рибному господарстві та рибній промисловості;

у виноградарстві та виноробстві;

у сфері безпечності та окремих показників якості сільськогосподарської продукції й сировини та харчових продуктів;

щодо використання землі та інших природних ресурсів для потреб сільськогосподарського виробництва;

у сфері технічного регулювання та інженерно-технічного забезпечення аграрного виробництва;

у галузі охорони праці у сільському господарстві.

[1] Проект Закону про стимулювання розвитку АПК України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minagro.gov.ua/apk?nid=21861

Зауважимо, що у запропонованій класифікації, по-перше, деякі сфери можуть сегментарно перетинатись, по-друге, вона не претендує на вичерпну повноту і, по-третє, є основою для подальшої диференціації в межах кожної із наведених підгалузей. Крім того, з'являються й активно розвиваються нові галузі аграрного виробництва, які певною мірою виходять за межі класичних, зокрема, органічне сільське господарство, що, відповідно, потребує розширення сфери реалізації контрольно-наглядових функцій[1].

Важливою, якщо не ключовою, є градація контрольно-наглядової діяльності на види залежно від суб'єкта здійснення цієї діяльності. За цим критерієм виділяється державний, самоврядний, громадський та внутрішньогосподарський (виробничий) контроль. Треба зауважити, що на сьогодні у національній правовій доктрині існують різні підходи до такої класифікації. Водночас, є сенс у твердженні тих науковців, які вважають, що абсолютно вичерпний перелік видів контролю дати просто неможливо і, як слушно наголошує О.Ф. Андрійко, «у такій вичерпності немає потреби»[2].

Інша справа, що має максимально розкриватися потенціал вищеперерахованих видів контролю та нагляду, а цього зараз, на жаль, не відбувається. Говорячи, зокрема, про земельний контроль, Ю.С. Шемшученко наголошує, що «в чинному законодавстві не існує комплексного визначення питань організації самоврядного та громадського контролю за використанням та охороною земель»[3]. Основний тягар у цій сфері припадає на державні інституції, які далеко не завжди є достатньою мірою ефективними. У цьому контексті варто наголосити на правильності та актуальності твердження А.П. Гетьмана про те, що «дієвий вплив на стимулювання екологічного контролю як гарантії забезпечення екологічної безпеки має справляти легалізація нових форм виробничого та громадсь-

[1] Шкуратов О. І. Органічне сільське господарство: еколого-економічні імперативи розвитку : монографія / Шкуратов О. І., Чудовська В. А., Вдовиченко А. В. – Київ : ТОВ «ДІА», 2015. – С. 44.

[2] Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол. : В. Б. Авер'янов (голова). – Київ : Юрид. думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – С. 351.

[3] Шемшученко Ю. С. До питання про види здійснення контролю за використанням та охороною земель / Ю. С. Шемшученко // Державний контроль за дотриманням земельного та екологічного законодавства: стан, проблеми та шляхи вдосконалення : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 17 черв. 2008 р.). – Київ : Юридична думка, 2009. – С. 5.

кого контролю, здійснення яких відбувається не тільки на національному рівні, але й на рівні регіонів, а також розробка процедур їх реалізації»[1].

Аграрне право як самостійна галузь національного права є системою, яка досить динамічно розвивається, що проявляється, зокрема, «у перманентному виникненні нових правових інститутів, вмотивування доцільності та ефективності яких є одним із завдань аграрно-правової доктрини»[2]. Іншими словами, характерною рисою аграрного права як галузі права є виникнення нових правових інститутів, які не лише розширюють предмет правового регулювання цієї галузі, а й посідають особливе місце у системі права. Під правовим інститутом у теорії права усталено розуміється система правових норм, яка за допомогою специфічних прийомів і способів регулює певну групу чи вид однорідних суспільних відносин. У світлі викладеного, на наш погляд, є достатні підстави взяти за основу виокремлення таку відносно самостійну сферу АПК, як контрольно-наглядова діяльність, незважаючи на існуючі відмінності між контролем і наглядом. В основу визначення правового інституту покладена «однорідність» норм, що регулюють певну групу суспільних відносин, а не форми впливу на них, які можуть і не збігатись. Крім цього, незважаючи на відносну відокремленість обох підсистем (контролю і нагляду), вони настільки взаємопов'язані, що зміни в одній групі норм спричиняють зміни і в іншій, а інколи вони можуть і збігатись. Визнання ж множини норм, що регламентують контрольно-наглядову діяльність в АПК, окремим аграрно-правовим інститутом дозволить довести цю систему до логічного завершення й ефективного регулювання.

Отже, на сьогодні правові норми про контрольно-наглядову діяльність у сфері сільськогосподарського виробництва та пов'язаних із ним галузей уже утворюють впорядковану групу. І хоча

[1] Гетьман А. П. Тридцать лет с экологическим правом / А. П. Гетьман. – Харьков : Кросс-роуд, 2013. – С. 205.

[2] Правова доктрина України : у 5 т. / Ю. С. Шемшученко, А. П. Гетьман, В. І. Андрейцев та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Харків : Право, 2013. / Т. 4 : Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права. – С. 769.

наразі відсутній окремий загальний закон про цей вид управлінської діяльності (йдеться саме про аграрний сектор), однак ціла низка інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів вміщують відповідні норми. Ці норми, які у своїй сукупності утворюють правовий інститут контрольно-наглядової діяльності в АПК, належать різним галузям національного права, у зв'язку з чим можемо констатувати його комплексний (міжгалузевий) характер[1].

Загальні законодавчі підвалини здійснення контрольно-наглядової діяльності в АПК закладені у ГК України (ст. 19) та у Законі України від 5 квітня 2007 року № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Саме в останньому визначені правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю). Необхідно зазначити, що цей законодавчий акт не вирізняється надмірною стабільністю, а кількість змін та доповнень до нього сягає більше двох із половиною десятків. Серед них варто відзначити два Закони України від 3 листопада 2016 року: № 1726-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», що суттєво модернізує відповідні процедури у напрямку спрощення та підвищення прозорості (шляхом запровадження інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), впорядкування проведення планових та позапланових контрольно-наглядових заходів та уніфікації форм актів за підсумками їх проведення та ін.), а також № 1728-VIII «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», яким, зокрема, було встановлено мораторій на проведення органами державного нагляду (контролю) планових заходів

[1] Бондар О. Г. Інститут контрольно-наглядової діяльності у сільському господарстві: теоретико-правовий аналіз / О. Г. Бондар // Право України. – 2014. – № 8. – С. 235.

із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності до 31 грудня 2017 року. Вбачається, однак, що застосування мораторію на перевірки – це дещо механістичний підхід до вирішення системних проблем у досліджуваній сфері, який містить спокусливі ризики перевести управління контрольно-наглядовою системою у ручний режим. Власне кажучи, нещодавно прийнятий Закон України від 7 грудня 2017 року № 2246-VIII «Про Державний бюджет України на 2018 рік», який хоч і має регулювати інші правовідносини, але тим не менше подовжив вищезазначений мораторій до 31 грудня 2018 року, на наш погляд, підтверджує цю тезу. Для глибинної ж лібералізації контролю та нагляду треба кардинально міняти методологію здійснення цього виду управлінської діяльності, зокрема, у напрямку перетворення системи контролю і нагляду на систему управління ризиками.

Варто наголосити, що реформування контрольно-наглядової системи в АПК відбувається на тлі (а точніше сказати – як ключовий елемент) дерегуляції у вітчизняній економіці, що знайшло своє законодавче закріплення у Законі Україні від 12 лютого 2015 року № 191-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)», Законі Україні від 22 липня 2014 року № 1600-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження втручання у діяльність суб'єктів господарювання», Законі України від 8 грудня 2015 року № 867-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в агропромисловому комплексі», Законі України від 5 вересня 2013 року № 442-VII «Про внесення змін до деяких законів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру, які повинні одержувати оператори ринку харчових продуктів», численних змінах до Закону України від 6 вересня 2005 року № 2806-IV «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та Закону України від 2 березня 2015 року № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Серед основних законодавчих актів, які регулюють здійснення контрольно-наглядової діяльності в окремих сферах сільського господарства та дотичних галузей, необхідно зазначити такі:

у галузі рослинництва: Закон України від 26 грудня 2002 року № 411-IV (в редакції Закону України від 2 жовтня 2012 року № 5397-VI) «Про насіння і садивний матеріал», Закон України від 14 жовтня 1998 року № 180-XIV «Про захист рослин», Закон України від 30 червня 1993 року № 3348-XII (в редакції Закону України від 19 січня 2006 року № 3369-IV) «Про карантин рослин», Закон України від 2 березня 1995 року № 86/95-ВР «Про пестициди і агрохімікати», Закон України від 21 квітня 1993 року № 3116-XII (в редакції Закону України від 17 січня 2002 року № 2986-III) «Про охорону прав на сорти рослин»;

у тваринництві: Закон України від 15 грудня 1993 року № 3691-XII (в редакції Закону України від 21 грудня 1999 року № 1328-XIV) «Про племінну справу у тваринництві», Закон України від 25 червня 1992 року № 2498-XII (в редакції Закону України від 16 листопада 2006 року № 361-V) «Про ветеринарну медицину», Закон України від 22 лютого 2000 року № 1492-III «Про бджільництво», Закон України від 18 травня 2017 року № 2042-VIII «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» (набирає чинності з 4 квітня 2018 року), Закон України від 21 грудня 2017 року № 2264-VIII «Про безпечність та гігієну кормів» (набирає чинності з 19 січня 2020 року);

у рибницькій галузі: Закон України від 6 лютого 2003 року № 486-IV «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них», Закон України від 8 липня 2011 року № 3677-VI «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», Закон України від 18 вересня 2012 року № 5293-VI «Про аквакультуру»;

у поземельній сфері: ЗК України від 25 жовтня 2001 року, Закон України від 19 червня 2003 року № 962-IV «Про охорону земель», Закон України від 19 червня 2003 року № 963-IV «Про державний контроль за використанням і охороною земель», Закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV «Про землеустрій», Закон України від 17 червня 2004 року № 1808-IV «Про державну експертизу зем-

левпорядної документації», Закон України від 14 січня 2000 року № 1389-XIV «Про меліорацію земель»;

у сфері поводження з ГМО: Закон України від 31 травня 2007 року № 1103-V «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»;

у галузі виноградарства та виноробства: Закон України від 16 червня 2005 року № 2662-IV «Про виноград та виноградне вино», Закон України від 19 грудня 1995 року № 481/95-ВР «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів»;

у сфері органічного сільського господарства: Закон України від 3 вересня 2013 року № 425-VII «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини»;

у сфері безпечності та окремих показників якості сільськогосподарської продукції й сировини та харчових продуктів: Закон України від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР (в редакції Закону України від 22 липня 2014 року № 1602-VII) «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», Закон України від 14 вересня 2006 року № 142-V «Про дитяче харчування», Закон України від 18 травня 2017 року № 2042-VIII «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» (який, як було зазначено вище, набере чинності 4 квітня 2018 року), Закон України від 4 липня 2002 року № 37-IV «Про зерно та ринок зерна», Закон України від 24 червня 2004 року № 1870-IV «Про молоко та молочні продукти», Закон України від 12 травня 1991 року № 1023-XII (в редакції Закону України від 1 грудня 2005 року № 3161-IV) «Про захист прав споживачів», Закон України від 14 січня 2000 року № 1393-XIV «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», Закон України від 2 березня 1995 року № 86/95-ВР «Про пестициди і агрохімікати»;

у сфері технічного регулювання та метрологічного нагляду:

Закон України від 5 червня 2014 року № 1315-VII «Про стандартизацію», Закон України від 15 січня 2015 року № 124-VIII «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», Закон України від 5 червня 2014 року № 1314-VII «Про метрологію та метрологічну діяльність»;

у сфері інженерно-технічного забезпечення аграрного виробництва: Закон України від 5 жовтня 2006 року № 229-V «Про систему інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу України», Закон України від 5 червня 2003 року № 900-IV «Про захист прав покупців сільськогосподарських машин», Закон України від 30 червня 1993 року № 3353-XII «Про дорожній рух»;

у сфері охорони праці: Закон України від 14 жовтня 1992 року № 2694-XII (в редакції Закону України від 21 листопада 2002 року № 229-IV) «Про охорону праці».

Не менш важливою, ніж нормативно-правова, є інституційна складова системи контрольно-наглядової діяльності в АПК. З огляду на формат та обсяг цієї наукової праці ми сконцентруємо увагу на питаннях інституційного забезпечення державної контрольно-наглядової діяльності, залишивши проблематику громадського контролю для окремого дослідження, оскільки потенціал цього виду контролю, на жаль, наразі не використовується з необхідною та можливою ефективністю, що зумовлено, зокрема, й відсутністю належного нормативного регулювання.

Оскільки функції здійснення державного контролю притаманні усім державним органам, науковцями розмежовуються такі два поняття, як «система державного контролю» та «система контрольних органів», які співвідносяться між собою як ціле і частина. Якщо система контрольних органів включає тільки органи, для яких здійснення контролю – їхнє єдине призначення, то систему державного контролю становлять усі державні органи, для яких контроль є лише компонентом їхньої діяльності[1].

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), що формує та реалізує державну аграрну

[1] Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія / О. Ф. Андрійко. – Київ : Наукова думка, 2004. – С. 64.

політику, у тому числі й у царині нагляду та контролю в АПК, є Міністерство аграрної політики та продовольства України. Згідно з п. 1, 3 Положення про Мінагрополітики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 року № 1119, до його компетенції входить державна політика у сферах: сільського господарства, продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, насінництва та розсадництва, садівництва, виноградарства, виноробства, хмелярства, харчової і переробної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, лісового та мисливського господарства, ветеринарної медицини, безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в АПК в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів, нагляду (контролю) у системі інженерно-технічного забезпечення АПК, виробництва та обігу органічної продукції (сировини).

Покладені на нього завдання та функції у вищеперерахованих сферах Мінагрополітики України реалізує безпосередньо та через інші ЦОВВ, діяльність яких відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства, а саме:

Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру;

Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів;

Державне агентство рибного господарства України;

Державне агентство лісових ресурсів України.

Як бачимо, у цьому переліку відсутній ЦОВВ, у назві якого було би слово «інспекція», а буде важливо нагадати, що згідно зі

ст. 17 Закону України від 17 березня 2011 року № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» у разі, якщо більшість функцій ЦОВВ складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція. Безумовно, ця ж стаття допускає поєднання здійснення контролю та нагляду з іншими завданнями ЦОВВ (управлінням об'єктами державної власності, наданням адміністративних послуг та ін.), що, власне, і відбувається зараз, але, на наш погляд, при цьому не виключається загроза розчинення контролю та нагляду в багатоманітті інших функцій вищеперерахованих органів. Також звернемо увагу на Закон України від 1 липня 2010 року № 2399-VI «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Цей документ серед основних принципів контрольно-наглядової діяльності закріпив і, що суттєво, і зараз передбачає існування лише одного органу державного нагляду (контролю) у складі міністерств та інших ЦОВВ.

Таким органом у сфері АПК відносно донедавна була Державна інспекція сільського господарства України. Однак постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Держсільгоспінспекцію було ліквідовано, а її функції та повноваження покладено на Міністерство внутрішніх справ, Державну службу з безпеки на транспорті, Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та Державну екологічну інспекцію. Разом із тим, такий розподіл був у початковій конфігурації, а потім він зазнав численних змін, і наразі функції ліквідованої Держсільгоспінспекції реалізують у межах власної компетенції Держпродспоживслужба та Держгеокадастр.

У контексті викладеного варто наголосити, що вбачається стратегічно правильним та єдино можливим курс Уряду України на дерегуляцію та кардинальну модернізацію правових механізмів втручання держави у діяльність сільськогосподарських товаро-

виробників та інших суб'єктів аграрних правовідносин. Разом з тим, відповідь на інше важливе питання, а саме щодо тактичної вірності обраних варіантів вдосконалення контрольно-наглядової діяльності в АПК (через ліквідацію, а не реформування шляхом упорядкування функцій та повноважень, усунення їх дублювання з іншими органами, вдосконалення процедур, зменшення корупційних ризиків, серйозних кадрових й організаційних змін та ін.), на наш погляд, може бути неоднозначною.

Крім «вертикалі» Мінагрополітики України, контрольно-наглядові функції та повноваження в АПК притаманні й іншим ЦОВВ. Серед них варто назвати Міністерство екології та природних ресурсів України, Державну екологічну інспекцію України, Державне агентство водних ресурсів України, Державну службу України з питань праці та ін. Однак загалом зазначимо, що система контролю та нагляду в Україні побудована за принципом закріплення функцій і повноважень контрольно-наглядових органів на рівні законів. Це зумовлює постійне (принаймні, часте) внесення змін до відповідних законодавчих актів у частині регулювання контрольно-наглядової діяльності в АПК, що, з одного боку, не завжди відбувається достатньо оперативно з огляду на складність законотворчої діяльності, з іншого боку, детермінує необхідність узгодження законодавчих приписів з положеннями підзаконних актів. У контексті ж перманентних реформаційних процесів у системі органів виконавчої влади ці нормативні зміни втрачають здебільшого свою актуальність і потребують чергового оновлення та корегування. Зважаючи на це, у механізмі контрольно-наглядової діяльності в аграрному секторі економіки зараз украй важко досягти інтегрованої єдності правової, інституційної, функціональної та економічної підсистем, завершеність формування яких визначає рівень дієвості та ефективності такого механізму як цілісності, про важливість та необхідність чого пише В.В. Костицький[1] (цей висновок учений обстоює щодо сфери охорони навколишнього природного середовища, але, на наш погляд, його значущість беззаперечна і в інших предметних галузях).

[1] Костицький В.В. Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища: теорія та практика : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.06 / В. В. Костицький; Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2004. – С. 5.

Підсумовуючи, зазначимо, що уніфікація державної контрольно-наглядової діяльності в АПК України шляхом концентрації контрольно-наглядових повноважень у межах компетенції єдиного органу публічної адміністрації, на наш погляд, дозволить спростити відповідні контрольно-наглядові провадження, істотно зменшити кількість відповідних заходів, підвищити прозорість та ефективність їх здійснення, що у результаті має сприяти підвищенню інвестиційної привабливості аграрного бізнесу та макроекономічних показників цієї галузі економіки. Загалом же наголосимо, що контрольно-наглядова діяльність в аграрній сфері має розглядатись як важливий елемент організаційно-правового механізму забезпечення сталого розвитку держави та суспільства, а реформування системи відповідних органів має здійснюватися не шляхом «проб та помилок», а на виважених науково обґрунтованих засадах, що не призводило б до послаблення потенціалу цієї важливої функції публічного управління.

2.9. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЧНОГО СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА В УМОВАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

КУРМАН Т.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків)

Запровадження концепції сталого розвитку у сферу сільськогосподарського виробництва вимагає не лише нових підходів до ведення традиційних його форм, але й актуалізує розвиток альтернативних форм сільськогосподарського виробництва. На сьогодні у багатьох країнах світу поряд із традиційними способами ведення сільськогосподарського виробництва розвиваються альтернативні системи землеробства і ведення сільськогосподарського виробництва. Найбільш перспективною та нормативно врегульованою на сьогодні є така альтернативна форма як органічне сільське госпо-

дарство. У всьому світі воно розглядається як новітня методика аграрного господарювання, як засіб підтримки економічної, соціальної та екологічної сфер життєдіяльності людини і суспільства, а отже, як один із засобів забезпечення сталого розвитку сільськогосподарського виробництва.

Нині спостерігається загальносвітова тенденція до зростання попиту на якісні та безпечні продукти харчування, особливої популярності у цьому сенсі набувають так звані органічні продукти. За оцінками Міжнародної федерації органічного сільськогосподарського руху, нині виробництво екологічно чистої сільськогосподарської продукції розвивається у 153 країнах світу, а обсяг ринку досягає 50–60 млрд доларів США[1] і характеризується стійкою тенденцією до зростання[2]. Серед країн світу, які займаються виробництвом екологічно чистої сільськогосподарської продукції, найбільші площі зайняті під органічним землеробством в Австралії – 12,1 млн. га, Китаї – 3,4 млн. га, Аргентині – 2,8 млн. га, Італії – 0,96 млн. га, США – 0,89 млн. га[3].

Виробництво органічної продукції є практичною реалізацією концепції сталого розвитку сільськогосподарського виробництва, що передбачає поєднання захисту довкілля, економічного зростання й соціального розвитку як взаємозалежних і взаємодоповнюючих елементів стратегічного розвитку держави, що гарантуватиме населенню високу якість продовольства як важливої складової продовольчої безпеки. Дана теза підтримується і у спеціальній літературі[4]. Як справедливо наголошує А. М. Статівка, саме із збільшенням обсягів виробництва екологічно безпечної і

[1] International Federation of Organic Agriculture Movements [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.ifoam.bio/; Willer H. The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2013 / H. Willer, J. Lernoud, L. Klicher. – Bonn : Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), Frick and IFOAM – Organic International, 2013. – 340 p.

[2] Романко С. М. Органчіне виробництво в Україні: законодавчі підстави / С. М. Романко // Проблеми розвитку аграрного та земельного права України: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 травня 2011 р.). – К.: Вид-во географ. літ-ри «Обрії», 2011. – С. 99.

[3] Рудницька О. В. Визначення цільового споживача органічної продукції в Україні за допомогою інструментів сегментації / О. В. Рудницька // Агроінком. – 2006. – № 7-8. – С. 18.

[4] Славгородська Ю. В. Виробництво органічної продукції в Україні: стан та перспективи / Ю. В. Славгородська // Вісник Полтавської державної аграрної академії. – 2016. – № 4. – С. 49.

якісної сільськогосподарської продукції та сировини рослинного і тваринного походження пов'язаний стабільний економічний розвиток, а отже й сталий розвиток сільського господарства в цілому[1]. Д. С. Піддубна підкреслює, що органічне виробництво не лише стосується продовольчого аспекту, а й є частиною сталого екологічного розвитку аграрного сектору[2].

За даними Федерації органічного руху України, станом на кінець 2016 року в Україні нараховувалось 390 сертифікованих органічних господарств, а загальна площа сертифікованих сільськогосподарських угідь склала 421,2 тис. га. Українські сертифіковані органічні господарства різного розміру – від кількох гектарів, як і в більшості країн Європи, до декількох тисяч гектарів ріллі[3]. Лідерами за кількістю органічних господарств є Київська та Херсонська області[4]. Серед найбільших виробників органічної продукції в Україні: ПП «Агроекологія» і ООО «Галекс-Агро» (виробництво органічної сертифікованої продукції рослинництва і тваринництва), група компаній «Етнопродукт» і ООО «Органік Милк» (виробництво органічної сертифікованої молочної продукції), ТМ «Хлібіо» (спеціалізується на виробництві органічних хлібних виробів)[5] та ін. Активно провадить свою діяльність і Федерація органічного руху України. Так, 16-17 квітня 2015 року нею було проведено П'яту Міжнародну конференцію «Розвиток органічного сектору у Центральній/Східній Європі і країнах Центральної Азії», яка об'єднала 225 учасників з 30 країн.

---

[1] Статівка А. М. Актуальні питання формування загальних засад диверсифікації аграрного виробництва з урахуванням досвіду зарубіжних країн / А. М. Статівка // Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: монографія / за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича. – Х.: Право, 2012. – С. 187.

[2] Піддубна Д. С. Правовий захист органічної продукції від генетично модифікованих організмів в Україні: автореф. дис…к.ю.н., спец. 12.00.06 / Д. С. Піддубна; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2015. – С. 8.

[3] Органік в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://organic.com.ua/uk/homepage/2010-01-26-13-42-29

[4] Славгородська Ю. В. Виробництво органічної продукції в Україні: стан та перспективи / Ю. В. Славгородська // Вісник Полтавської державної аграрної академії. – 2016. – № 4. – С. 53.

[5] Пятая Международная конференция «Развитие органического сектора в Центральной/Восточной Европе и странах Центральной Азии // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://organic.com.ua/ru/conference

За статистичними даними, господарства, які ведуть сертифіковане органічне виробництво в Україні, забезпечують лише два відсотки від загального обсягу продукції[1]. При цьому слід зазначити, що порівнювати органічне і традиційне сільське господарство за ефективністю досить складно. Порівняння, проведені американськими дослідниками, довели, що врожайність при органічному сільському господарстві складає у середньому 95-100% від традиційного виробництва[2]. Проте показник врожайності на одиницю площі не відображає того факту, що органічне сільське господарство часто вимагає більших витрат праці і більшої кількості працюючих, що, звичайно, відображається на вартості органічної продукції. Дійсно, вартість органічних продуктів у світі є до 40% вищою у порівнянні з продуктами традиційного виробництва. Адже, органічні продукти – це особливий спосіб виробництва, особлива якість, особлива користь і, відповідно, особлива ціна. Виробники пояснюють це додатковими витратами, пов'язаними зі специфікою органічного виробництва, більшою кількістю праці і людських витрат, а також необхідністю сертифікації. Процедура сертифікації досить тривала, складна і недешева. Частіше за все, органічні виробники – це невеликі господарства, а отже, усі витрати лягають на відносно невеликі обсяги продукції. Більшість органічних продуктів має коротші строки придатності, що збільшує витрати на зберігання і логістику. Витрати органічного виробника залежать ще й від того, скільки часу і зусиль знадобиться для відновлення природного мікробіологічного балансу ґрунтів. Західноєвропейські органічні виробники стверджують, що вартість органічної продукції могла би бути вищою, якби вони не отримували дотацій і пільг від держави[3].

Органічне сільськогосподарське виробництво як новітню методику аграрного господарювання започатковано у 20-х роках XX ст.

---

[1] Романко С. М. Органічне виробництво в Україні: законодавчі підстави / С. М. Романко // Проблеми розвитку аграрного та земельного права України: матер. між нар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 тр. 2011 р.). – К.: Вид-во географ. літ-ри «Обрії», 2011. – С. 99.

[2] The Information Bulletin of the Organic Farming Research Foundation pdf / https://ru.wikipedia.org/wiki/Органическое_сельское_хозяйство

[3] Сколько стоит органическая продукция? // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://test.org.ua/usefulinfo/food/info/63

на основі теорії антропософії австрійського філософа Рудольфа Штейнера. Згідно з цією теорією, людина, як частина всесвіту, має жити в гармонії з оточуючим її світом, і саме селянин повинен охороняти природний баланс, підтримуючи ланцюжок: здорові тварини харчуються здоровими рослинами, здорові рослини ростуть на здоровому ґрунті, здоровий ґрунт залежить від здорових тварин, що, у свою чергу, забезпечує здоров'я людини. На підставі цього Рудольфом Штейнером було започатковано один із перших напрямків органічного сільськогосподарського виробництва – біодинамічне землеробство, яке виходило з усіх принципів і стандартів органічного сільського господарства, а також враховувало космічні ритми і духовні аспекти. Воно базувалося на відмові від застосування зовнішніх речовин – мінеральних добрив, отрутохімікатів, гормональних препаратів, антибіотиків, натомість використовуючи натуральні фертилізатори – органічні добрива, сівозміни, мульчування та ін. У боротьбі зі шкідниками застосовувалися методи розведення і стимулювання їх природних ворогів. У 1924 році Рудольф Штейнер у Кобервитці прочитав свій «Сільськогосподарський курс», який і став концепцією біодинамічного землеробства як основи органічного сільського господарства[1].

Уперше сам термін «органічне сільське господарство» (*organic farming*) було використано у 1940 році в Англії спеціалістом з сільського господарства Оксфордського університету лордом Нортборном (Lord Northbourn, Walter Ernest Christopher James). Значний вклад у розвиток органічного сільського господарства вніс британський ботанік Альберт Говард. Саме він уперше описав негативний вплив, який чинять хімічні речовини на стан рослин і тварин. Замість них він запропонував використовувати рослинні компости і органічні добрива. Під його впливом у 1939 році Ів Балфор було розпочато так званий Хаглийський експеримент, у процесі якого більше 40 років на полях однієї ферми провадилось традиційне і органічне землеробство. Суть цього експерименту полягала у всебічному порівнянні цих двох видів сільськогосподарського виробництва. Початок органічному садівництву поклав

[1] Rudolf Steiner, Anthroposophical Leading Thoughts (1924).

Джером Ірвинг Родейл. У 1971 році його син заснував «Інститут експериментального фермерства Родейла», який на сьогодні займає передові позиції у сфері органічного сільського господарства та має власну науково-дослідну ферму[1].

А у 1972 році у Версалі було засновано Міжнародну Федерацію органічного сільськогосподарського руху (IFOAM), метою якої було поширення інформації і запровадження органічного сільського господарства у світі. У даний час IFOAM об'єднує 760 організацій-членів у 108 країнах та проводить конференції, семінари, збори, публікує щоквартально бюлетень на 4 мовах, координує діяльність різних рухів за органічне сільське господарство по всьому світі[2]. Міжнародною Федерацією органічного сільськогосподарського руху визначено принципи органічного сільського господарства, що є універсальними для всіх країн світу, форм власності та обсягів виробництва органічної продукції: 1) Здоров'я – органічне сільське господарство спрямоване на збереження та укріплення здоров'я ґрунту, рослин, тварин і людини як єдиної цілісності – здоров'я екосистеми. Здоров'я – це єдність і цілісність живих систем, це збереження фізичного, психічного, соціального та екологічного добробуту. Імунітет, стійкість і здатність до відновлення є ключовими характеристиками здоров'я[3]; 2) Екологічності – органічне сільське господарство базується на живих екосистемах і природних циклах, працює разом із ними, наслідує їх приклад і правила та допомагає зберегти їх цілісність і гармонію. Підтримка й добробут досягаються шляхом екологізації середовища виробництва; 3) Справедливості – органічне сільське господарство базується на справедливих відносинах із довкіллям і рівних можливостях кожної людини. Справедливість характеризується об'єктивністю, повагою, коректністю та господарським ставленням, як між людьми, так і у відносинах з іншими

[1] Органическое сельское хозяйство: как все начиналось? // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.facebook.com/notes/экаежа/органическое-сельское-хозяйство-как-все-начиналось/921742581284988/

[2] IFOAM – Organics International // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.ifoam.bio/en/about-us

[3] Принципи органічного сільського господарства: преамбула // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://organic.com.ua/images/stories/files/Principes_ukrainian.pdf

живими істотами. Всі, хто залучаються до органічного сільського господарства, повинні дотримуватися принципів гуманності у формі, що гарантує справедливість на всіх рівнях і для всіх сторін – виробників, робітників, переробників, продавців і споживачів. Органічне сільське господарство повинне створювати для кожної залученої сторони високий рівень життя та робити вагомий внесок у продовольчу суверенність країни та ліквідацію бідності[1]; 4) Турботи – органічне сільське господарство ґрунтується на відповідальному підході до охорони здоров'я і благополуччя теперішнього і майбутніх поколінь людства та навколишнього середовища загалом[2]. Управління органічним сільським господарством повинне мати попереджувальний і відповідальний характер для захисту здоров'я й добробуту як нинішніх і прийдешніх поколінь, так і довкілля[3]. Вказані основоположні засади мають використовуватись як єдине ціле. Дотримуючись цих принципів і реагуючи на споживчий попит світового агропродовольчого ринку, останніми роками у багатьох країнах світу вже існують і ефективно функціонують як ринки збуту екологічно чистих (органічних) продуктів харчування, так і відповідні служби сертифікації та маркетингу[4].

Теоретико-правові питання розвитку органічного сільського господарства не лишилися поза увагою науковців. Вони розглядаються у працях Н. А. Берлач, С. І. Бугери, Х. А. Григор'євої, В. М. Єрмоленка, В. М. Корнієнко, Н. В. Кравець, П. Ф. Кулинича, Т. В. Курман, С. О. Лушпаєва, О. Л. Мініної, Д. С. Піддубної, С. М. Романко, О. М. Савельєвої, А. М. Статівки, В. Ю. Уркевича, О. М. Туєвої та ін. Проте переважну більшість цих робіт або було написано до прийняття спеціального Закону України від 9 вересня 2013 року «Про особливості виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції», а отже, у них не враховані положення

[1] Принципи органічного сільського господарства: преамбула // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://organic.com.ua/images/stories/files/Principes_ukrainian.pdf

[2] Principles of Organic Agriculture // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.ifoam.bio/en/organic-landmarks/principles-organic-agriculture

[3] Принципи органічного сільського господарства: преамбула // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://organic.com.ua/images/stories/files/Principes_ukrainian.pdf

[4] Organic agriculture, environment and food security. N. El-Hage Scialabba, C. Hattam (ed.) – Rome: FAO, 2002. – 252 p.

цього Закону, або дослідження стосуються лише окремих питань запровадження та ведення органічного сільського господарства і носять фрагментарний характер.

У тлумачних словниках слово «органічний» більшість авторів розуміють у декількох значеннях: 1) як таке, що відноситься до організмів, чому притаманна жива сутність; 2) те, що належить до рослинного чи тваринного світу; 3) те, що обумовлене внутрішньою сутністю, структурою чого-небудь; 4) притаманне самому організму, те, що належить до самої природи особистості тощо. Виходячи з викладеного, можна зробити висновок щодо сутності органічного сільського господарства.

Органічне сільськогосподарське виробництво (англ. – organic agricultural production) – система господарювання, спрямована на отримання екологічно чистої (органічної) сільськогосподарської продукції, збереження довкілля, біологічного розмаїття і відновлення природних ресурсів, за якої протягом всіх етапів виробництва (вирощування, переробки, зберігання, перевезення, реалізації) суворо обмежується або виключається використання штучних хімічних речовин (добрив, хімічних засобів захисту і регулювання розвитку рослин, пестицидів, хімічних кормових добавок, стимуляторів росту худоби, антибіотиків, гормонів, консервантів тощо), а також генетично модифікованих організмів.

Міжнародна федерація сільськогосподарського органічного руху (IFOAM, International Federation of Organic Agriculture Movements) визначає органічне сільськогосподарське виробництво як цілісну сільськогосподарську виробничу систему, що сприяє збереженню навколишнього середовища, соціальними та економічними засобами підтримує виробництво здорових продуктів харчування, волокна, деревини тощо. Органічне сільське господарство уникає застосування хімічно синтезованих добрив, пестицидів, ветеринарних препаратів, при цьому активно використовує натуральні природні препарати, досягаючи збільшення природної родючості ґрунтів, стійкості рослин і тварин до захворювань[1]. Органічне сільське

[1] Милованов Е. В. Органічне сільське господарство: перспективи для України // Посібник українського хлібороба. – 2009. – № 8. – С. 257-258.

господарство спрямоване на підтримання здоров'я ґрунтів, екосистем та людей. Воно поєднує в собі традиції, нововведення та науку з метою покращення стану навколишнього середовища та сприяння розвитку справедливих взаємовідносин і належного рівня життя для всього вищезазначеного[1]. Отже, у цій системі перевага віддається виробничій діяльності, адаптованій до регіональних умов, а не використанню зовнішніх інтенсифікаторів[2].

Відповідно до законодавства Європейського Союзу органічне сільськогосподарське виробництво – це цілісна система господарювання та виробництва харчових продуктів, яка поєднує найкращі практики з огляду на збереження довкілля, рівень біологічного розмаїття, збереження природних ресурсів, застосування високих стандартів належного утримання тварин, та метод виробництва, який відповідає певним вимогам до продуктів, виготовлених з використанням речовин та процесів природного походження[3].

У Вимогах щодо виробництва, переробки, маркування та реалізації органічної сільськогосподарської продукції, затверджених у 1999 році Комісією Codex Alimentarius, яка створена Світовою організацією охорони здоров'я, закріплено таке визначення органічного сільського господарства – це цілісна система управління виробництвом, яка враховує та покращує стан агроекосистеми, включаючи біологічну різноманітність, біологічні цикли і біологічну природу ґрунту; вимагає використання передових методів управління, враховуючи регіональні умови, систем управління, адаптованих до даних умов. Поставлена мета досягається шляхом використання для виконання будь-яких функцій у межах системи, де можливо, біологічних і механічних засобів, на противагу використанню синтетичних матеріалів[4]. На думку Н. А. Берлач, у цьому визначенні існує певна

---

[1] Що таке органічне сільське господарство // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://organic.com.ua/uk/homepage/2010-01-26-13-39-01

[2] A website of IFOAM // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ifoam.org/sub/faq.html

[3] Директива ЄС № 834/2007 від 28 червня 2007 року про органічне виробництво і маркування органічних продуктів // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.ua/LexUriServ/ LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:189:0001:0023:EN:PDF

[4] Берлач Н. А. Правове визначення органічного сільського господарства в Україні / Н. А. Берлач // Державо і право: зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – К., 2009. – Вип. 46. – С. 227.

неузгодженість, адже сільське господарство не зводиться лише до управління виробництвом. Дана думка вбачається цілком слушною. Адже виробництво в цьому аспекті – явище широке, воно включає в себе управління якістю як свій невід'ємний елемент. Також дослідниця слушно зазначає, що це визначення є занадто деталізованим, тобто включає в себе технологічні особливості у веденні органічного сільського господарства, що мало би бути прерогативою окремого стандарту чи Положення[1].

Як зазначається у спеціальній літературі, сутність органічного сільського господарства полягає насамперед у збереженні родючості ґрунтів, підвищенні врожайності за рахунок застосування сівообігу, органічних добрив (гній, компост, сидерати тощо), безотвальної обробки ґрунтів та інших заходів. Використання хімічних пестицидів, регуляторів росту та антибіотиків є недопустимим[2].

Н. А. Берлач вважає, що органічне сільське господарство – це сертифікована система управління веденням аграрного виробництва, яка використовує енерго- та ресурсоощадні технології і базується на мінімальному використанні механічного обробітку ґрунту та синтетичних речовин, виключенні з процесу виробництва ГМО[3].

Також у спеціальній літературі висловлюється думка, що під органічним сільським господарством слід розуміти агровиробничу практику, за якої не використовуються синтетичні хімікати (добрива, пестициди, антибіотики тощо), здійснюється мінімальна обробка ґрунту та не застосовуються генетично модифіковані організми (ГМО) й нею охоплюються такі сфери, як рослинництво, овочівництво, садівництво, тваринництво та ін.[4] Однак таке визначення вбачається дещо спрощеним, оскільки враховує лише виробничо-господарську складову даної діяльності, зводить орга-

[1] Берлач Н. А. Правове визначення органічного сільського господарства в Україні / Н. А. Берлач // Державо і право: зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – К., 2009. – Вип. 46. – С. 228.

[2] Реализация потенциала сельского хозяйства региона: монографія / Кол. авторов: Балашова Н. Н., Шепитько Р. С., Кашинская Е. Н. и др. / под. ред. проф. Шепитько Р. С. – Волгоград: Волгоградский гос. аграрн. ун-т, 2016. – С. 146.

[3] Берлач Н. А. Правове визначення органічного сільського господарства в Україні / Н. А. Берлач // Державо і право: зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – К., 2009. – Вип. 46. – С. 230.

[4] Ярмілка В. ЕМ-технологія – основа органічного землеробства / В. Ярмілка // Агроогляд. – 2005. – № 1. – Січень. – С. 42.

нічне сільське господарство лише до методів виробництва, до використання певних технічних прийомів. Слід погодитися з позицією О. М. Туєвої, що не менш важливим є такий аспект органічного сільського господарства, як особливий вид управління господарством, який характеризується запровадженням певних видів обмежень або заборон на такі дії, що негативно впливають на довкілля, псують або забруднюють навколишнє середовище, створюють ризики отримання неякісної чи екологічно небезпечної харчової продукції[1].

Н. В. Кравець визначає органічне сільське господарство як один із важливих засобів екологізації аграрного виробництва, який передбачає таке ведення сільськогосподарської діяльності, за якого забезпечується охорона навколишнього середовища та збереження біологічного різноманіття для майбутніх поколінь[2].

Іспанський професор Л. М. Бальєстеро Ернандес зазначає, що саме органічне (екологічне) сільське господарство наближає агрономію до екології, приділяє певну увагу системам, які підтримують життя на землі, і справляє мінімальний негативний вплив на довкілля порівняно з традиційним сільським господарством. Екологічне (органічне) сільське господарство пристосовується до довкілля, щоб не змінювати його[3].

Окремі дослідники також оперують поняттям «органічне виробництво», ототожнюючи його з поняттям органічного сільського господарства. Так, В. Ю. Уркевич переконує, що категорії «органічне виробництво» і «органічне сільське господарство» слід вва-

---

[1] Див.: Курман Т. В., Туєва О. М. Щодо поняття та змісту екологізації аграрного виробництва / Т. В. Курман, О. М. Туєва // Наук. вісник НУБіП України: Серія «Право» / Ред. кол.: Д. О. Мельничук (голова) та ін. – К., 2012. – Вип. 173. – Ч. 2. – С. 77; Туєва О. М. Органічне землеробство в контексті екологізації аграрних правовідносин / О. М. Туєва // Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна: матер. Всеукр. круглого столу (Київ, 25 тр. 2012 р.): зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила, В. І. Семчика. – К.: Видавничий центр НУБіП України, 2012. – С. 130.

[2] Кравець Н. В. Екологізація аграрного виробництва як принцип аграрного права: автореф. дис…к.ю.н., спец. 12.00.06 / Н. В. Кравець; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2014. – С. 5.

[3] Бальестеро Ернандес Л. М. Так называемое экологическое сельское хозяйство (ЭСХ) как альтернатива для европейского потребителя / Бальестеро Ернандес Л. М. // Правовые проблемы земельной и аграрной реформы в странах Центральной и Восточной Европы, России, Беларуси, Украины и других стран СНГ, государств Балтии. – Минск, 1999. – С. 79.

жати синонімами[1]. Важко погодитися з даною тезою, адже органічне виробництво може мати місце і в інших сферах людської діяльності, а не лише у сфері сільськогосподарського виробництва. При цьому автор визначає органічне виробництво як особливий спосіб (метод) ведення сільського господарства (виробництва сільськогосподарської продукції), що здійснюється на сертифікованих землях сільськогосподарського призначення та підлягає обов'язковій сертифікації, передбачає використання такої системи управління виробництвом, що враховує та покращує стан агроекосистеми (включаючи біологічну розмаїтість, біологічні цикли і біологічну природу ґрунту), здійснює мінімальну обробку ґрунту й використовує енерго- та ресурсоощадні технології, характеризується турботою про всі компоненти навколишнього середовища та відмовою від використання штучних добрив або синтетичних хімікатів і застосування ГМО, метою якого є найповніше задоволення споживачів продукцією, виробленою із застосуванням природних речовин та механізмів[2]. Дане визначення вбачається дещо переобтяженим, оскільки, окрім сутнісних ознак, включає в себе ще й технологічні аспекти.

На думку К. Б. Сакаджи, органічне виробництво – це метод ведення сільського господарства, що виключає використання хімічно синтезованих добрив і засобів захисту рослин і тварин, застосування ГМО тощо. При цьому всі стадії вирощування, транспортування й переробки сільськогосподарської продукції передбачають максимальний захист довкілля, охорону здоров'я працівників і підлягають обов'язковій інспекції й сертифікації[3]. Слід зазначити, що в даному випадку визначення органічного вироб-

[1] Уркевич В. Ю. Поняття та юридичні ознаки органічного виробництва сільськогосподарської продукції як складової сталого розвитку сільських територій / В. Ю. Уркевич // Проблеми правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні: монографія / А. П. Гетьман, І. В. Ігнатенко, В. М. Корнієнко та ін.; за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х.: Право, 2016. – С. 65.

[2] Уркевич В. Ю. Актуальні правові питання органічного виробництва в Україні / В. Ю. Уркевич // Наук. вісн. НУБіП України. Серія «Право» / редкол.: Д. О. Мельничук (голова) та ін. – К., 2013. – Вип. 182. – Ч. 2. – С. 26.

[3] Сакаджи К. Б. Правове регулювання застосування засобів захисту сільськогосподарських рослин: дис… канд. юрид. наук 12.00.06; К. Б. Сакаджи; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого» / К. Б. Сакаджи. – Х., 2011. – С. 160.

ництва вбачається дещо спрощеним, таким, що не повною мірою відображає сутність вказаної категорії.

Одним із пріоритетних напрямків розвитку сільського господарства вважає органічне виробництво О. І. Корніцька, зауважуючи, що серед широкого спектра методів господарювання воно є чи не єдиним, що не завдає негативного впливу навколишньому середовищу та здоров'ю людини[1].

Отже, на нашу думку, органічне сільське господарство як одна із альтернативних форм ведення сільськогосподарського виробництва являє собою новітню, адаптовану до навколишнього природного середовища систему господарювання, яка виходить із цілісного підходу та полягає у такому веденні сільськогосподарського виробництва, за якого забезпечується його сталий розвиток задля забезпечення потреб теперішнього та майбутніх поколінь людей в органічній продукції рослинництва, тваринництва, аквакультури та лісівництва.

Сучасне органічне сільськогосподарське виробництво забезпечується комплексною системою управління виробництвом, яка стимулює і підвищує здоров'я аграрної екосистеми, включаючи біологічне різноманіття, біологічні цикли і активність ґрунтів, що досягається використанням за можливості агрономічних, біологічних і механічних методів на противагу застосуванню синтетичних матеріалів для виконання специфічних функцій всередині системи. Органічне сільськогосподарське виробництво побудоване на поєднанні традиційних методів сільськогосподарського виробництва та сучасних технологій (обробітку ґрунтів, боротьби зі шкідниками і хворобами сільськогосподарських рослин і тварин, відгодівлі тварин тощо). Органічне рослинництво ґрунтується на живленні рослин головним чином через екосистему ґрунту (гідропонне вирощування не дозволяється), на застосуванні різноманітних методів культивації, сівозмінах та обмеженому використанні добрив. Перевага віддається застосуванню запобіжних заходів для боротьби зі шкідниками, хворобами і бур'янами. Органічне тва-

[1] Корніцька О. І. Органічне виробництво: основні напрями наукового забезпечення / О. І. Корніцька // Агроекологічний журнал. – 2011. – № 3. – С. 26.

ринництво ґрунтується на відгодівлі худоби травою, фуражем і кормами, виробленими переважно у власному господарстві у відповідності до правил органічного сільськогосподарського виробництва, враховуючи відповідні фізіологічні потреби тварин. Організація охорони здоров'я тварин має базуватися головним чином на профілактиці хвороб.

Нормативна регламентація стандартів органічного сільського господарства почала здійснюватися у розвинутих країнах з 70-80 років XX століття на добровільній основі. Її специфіка полягала у сертифікації приватними організаціями органічної продукції. Необхідність виробництва гарантовано якісної екологічно чистої продукції призвела до появи з 1990-х років тенденції встановлення державних стандартів. Як наслідок, уже у 2012 році, за даними Міжнародної федерації сільськогосподарського органічного руху, більше ніж 80 держав запровадили законодавче регулювання у сфері органічного сільського господарства[1]. Так, перші закони у сфері органічного сільського господарства з'явилися у 80-х роках минулого століття у Франції і Данії. Пізніше подібні закони були прийняті у Японії (2000 р.), у США (2002 р.), у Китаї (2005 р.) та Канаді (2006 р.)[2]. Отже, досвід розвинутих зарубіжних країн свідчить про активний розвиток екологічного сільського господарства. Наприклад, в Іспанії діє Закон від 26 вересня 1996 року «Про екологічно чисте сільське господарство», який регулює відносини з виробництва, розроблення й пакування органічних продуктів, застосування нових технологій вирощування аграрної продукції, відмінних від використовуваних у традиційному сільському господарстві[3].

---

[1] Курочкин С. С. Органическое сельское хозяйство / С. С. Курочкин // Вестник овощевода. – 2012. – № 1. – С. 46-49.

[2] Шаршун Е.В. К вопросу обеспечения экологической безопасности при производстве сельскохозяйственной продукции / Е. В. Шаршун // Современные приоритеты в развитии аграрного, земельного и экологического права: матер. междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти проф. М. И. Козыря (Москва, 2 марта 2012 г.) / Сост. и ответ. ред.: В. В. Устюкова, Г. Л. Землякова. – М.: Инст-т гос-ва и права РАН, ООО «Фото плюс», ООО «Сам полиграфист», 2012. – С. 171.

[3] Статівка А. Сільське господарство України та його інтеграція в міжнародні сільськогосподарські й торговельні організації: проблемні питання / Анатолій Статівка // Право України. – 2003. – № 4. – С. 42-45.

В Україні розвиток та широке впровадження екологічно орієнтованих та органічних технологій ведення сільського господарства та досягнення у 2020 році їх використання та двократного збільшення площ їх використання передбачено розділом 1 Закону України від 21 грудня 2010 року «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року». Аналогічне положення містить Закон України від 18 жовтня 2005 року «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», де у ст. 4 закріплено, що до основних напрямів підвищення ефективності діяльності суб'єктів аграрного сектору віднесено сприяння впровадженню ресурсозберігаючих, безпечних та екологічно чистих технологій виробництва сільськогосподарської продукції та сировини.

Правові засади органічного сільськогосподарського виробництва визначаються Законом України від 3 вересня 2013 року «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини»[1]. Згідно зі ст. 1 вказаного Закону виробництво органічної продукції (сировини) або органічне сільськогосподарське виробництво – це виробнича діяльність фізичних або юридичних осіб (у тому числі з вирощування та переробки), де під час такого виробництва виключається застосування хімічних добрив, пестицидів, генетично модифікованих організмів (ГМО), консервантів тощо, та на всіх етапах виробництва (вирощування, переробки) застосовуються методи, принципи та правила, визначені цим Законом для отримання натуральної (екологічно чистої) продукції, а також збереження та відновлення природних ресурсів. Під органічною продукцією слід розуміти продукцію, отриману в результаті сертифікованого виробництва відповідно до вимог цього Закону.

Закон закріплює принципи органічного сільськогосподарського виробництва, поділяючи їх на загальні та спеціальні. Певні сумніви викликають формулювання окремих загальних і спеціальних принципів органічного сільськогосподарського виробництва. Так, п.п. 4 і 5 ч. 1 ст. 4 закріплюють такі загальні принципи, як відмова від використання генетично модифікованих організмів та продукції

[1] Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 20-21. – Ст. 721.

з них, а також від використання хімічно синтезованих зовнішніх ресурсів. Як вбачається, мова має йти не про відмову (яка може мати добровільний характер), а про виключення використання даних речовин, що цілком відповідатиме визначенню поняття органічного сільськогосподарського виробництва, закріпленому у ч. 1 ст. 1 даного Закону. При цьому таке виключення використання ГМО та хімічних речовин має розглядатися скоріше як визначальна ознака органічного сільськогосподарського виробництва, а не як загальний принцип такої діяльності. У п. 8 ч.2 ст. 4 серед спеціальних принципів названо дотримання високого рівня благополуччя тварин, що задовольняє потреби, притаманні кожному окремому виду. З огляду на невизначеність та оціночний характер категорій «благополуччя тварин», «потреби тварин» вбачається доцільним виключення даного положення зі складу спеціальних принципів органічного сільськогосподарського виробництва. Слід також погодитися з В. Ю. Уркевичем, який слушно пропонує включити до переліку загальних принципів органічного сільськогосподарського виробництва (п. 1 ст. 4 Закону) принцип сертифікації органічного сільськогосподарського виробництва[1]. Дійсно, Законом органічною визнається продукція, що отримана в результаті сертифікованого виробництва (ст. 1); право виробляти таку продукцію має фізична чи юридична особа, яка пройшла оцінку відповідності виробництва органічної продукції та отримала сертифікат відповідності (ст. 12); при виробництві органічної продукції рослинного походження дозволяється використовувати лише сертифіковані органічне насіння та посадковий матеріал (ст. 18); реалізація органічної продукції дозволяється лише за наявності сертифіката відповідності (ст. 28); використання державного логотипа встановленого зразка та маркування органічної продукції здійснюється за наявності відповідного сертифіката (ст. 29). Отже, діяльність у сфері органічного сільського господарства в Україні здійснюється на засадах сертифі-

[1] Уркевич В. Ю. Принципи правового регулювання виробництва органічної сільськогосподарської продукції та сировини в аспекті сталого розвитку сільських територій / В. Ю. Уркевич // Проблеми правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні: монографія / А. П. Гетьман, І. В. Ігнатенко, В. М. Корнієнко та ін.; за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х.: Право, 2016. – С. 78.

кації, що безумовно має знайти відображення в переліку загальних принципів органічного сільськогосподарського виробництва.

Ще однією суттєвою вадою норми, у якій закріплено загальні принципи органічного сільськогосподарського виробництва (ч. 1 ст. 4 Закону), як вбачається, є відсутність такого загального принципу, як принцип державної підтримки чи протекціонізму у сфері органічного сільськогосподарського виробництва. Адже за сучасних соціально-економічних умов для успішного функціонування як сільського господарства в цілому, так і органічного сільського господарства необхідна державна підтримка аграрних товаровиробників, що є однією з найважливіших умов сталого розвитку сільськогосподарського виробництва. Звертає на себе увагу той факт, що Закон України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» містить 11 розділів, проте жоден з них не присвячений питанням державної підтримки органічного сільськогосподарського виробництва. Більше того, жодна норма Закону не врегульовує дане питання. Між тим, згідно із положеннями ст. 5 Закону державна політика у сфері виробництва та обігу органічної продукції (сировини) спрямована на створення сприятливих умов для: 1) розвитку конкурентоспроможного, високоефективного ведення сільського господарства за допомогою виробництва органічної продукції (сировини); 2) збільшення експорту органічної продукції; 3) розвитку внутрішнього ринку органічної продукції та задоволення потреб споживачів в асортименті органічної продукції. Отже, чинне законодавство лише декларує необхідність активізації розвитку органічного сільського господарства та ринку органічної сільськогосподарської продукції в Україні. Державою на законодавчому рівні не стимулюється даний процес. Норми щодо державної підтримки органічного сільськогосподарського виробництва відсутні не лише у Законі «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини», але й у Законі України від 24 червня 2004 року «Про державну підтримку сільського господарства України»[1]. Це вбачається сут-

[1] Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 49. – Ст. 527.

тєвою вадою, дефектом чинного аграрного законодавства. Як справедливо зазначається у спеціальній літературі, на тлі такого неналежного законодавчого забезпечення особливого значення набувають поодинокі випадки нормативного закріплення підтримки органічного сільського господарства на локальному рівні шляхом затвердження регіональних програм, а також відомчі ініціативи щодо розробки заходів організаційно-правової підтримки виробників органіки. Наприклад, Міністерство аграрної політики і продовольства України та Держгеокадастр заявили про розробку механізму стимулювання виробництва органічної продукції шляхом проведення спеціалізованих земельних аукціонів. Передбачається, що на таких аукціонах будуть запропоновані земельні ділянки для виробництва органічної продукції за пільговими орендними ставками. При цьому пільги вступатимуть в дію лише після фактичної реалізації інвестиційного проекту (наприклад, з початку процесу сертифікації), тобто діятимуть лише відносно підтверджених і фіксованих намірів[1]. Однак, такі «точкові» та несистематичні прояви не формують цілісного механізму підтримки, а тому мають досить слабкий потенціал[2].

У зв'язку з цим Х. А. Григор'єва слушно зазначає, що надзвичайно важливим аспектом є посилення екологічної складової державної підтримки сільського господарства. Цей аспект у розвинутих країнах проявляється у запровадженні таких правових механізмів державної підтримки сільськогосподарської діяльності, які стимулюють екологобезпечне виробництво (в тому числі, органічне сільське господарство). Правові заходи державної підтримки мають діяти у сукупності із правовими заходами контролю та відповідальності щодо порушень правил сівозмін і інших важливих агротехнічних вимог. Саме у такому комплексі заходи стимулювання та контролю спроможні дати відчутний ефект і вивести

[1] Мінагрополітики підтримає виробництво органіки та виноградарство через механізм земельних аукціонів // [Електорнний ресурс]. – Режим доступу: http://minagro.gov.ua/node/23027

[2] Григор'єва Х.А. Проблеми законодавчого забезпечення державної підтримки органічного сільського господарства в Україні / Х. А. Григор'єва // Актуальні питання реформування правової системи: зб. матер. XIV Міжнар. Наук.-практ. конф. (Луцьк, 16-17 червня 2017 р.) / уклад. Л. М. Джурак. – Луцьк: Вежа-Друк, 2017. – С. 153.

вітчизняне сільське господарство у площину екологічно безпечного та сталого розвитку[1].

Отже, на сьогодні існує нагальна потреба у забезпеченні належного законодавчого регулювання відносин у сфері державної підтримки органічного сільського господарства, а також створенні цілісного та дієвого механізму державної підтримки виробників вказаної продукції. Дана позиція підтримується і у спеціальній літературі. Так, російська вчена О. Л. Мініна слушно зазначає, що державна підтримка екологічного (органічного) сільського господарства є вкрай необхідною, оскільки воно повільно окупається – отже, потрібні додаткові кредити, податкові пільги, а також допомога у страхуванні – адже великим є ризик збитків від хвороб тварин і рослин в умовах відмови від сильнодіючих препаратів по їх запобіганню; необхідною також є широка консультаційна підтримка, організація системи навчання, часткова компенсація послуг з сертифікації[2]. На думку Д. С. Піддубної, підтримка виробництва органічної продукції як елемента екологічної безпеки повинна здійснюватися через економічні, податкові та цінові механізми[3]. Пропозиції щодо розробки відповідної правової бази щодо заходів стимулювання виробництва органічної сільськогосподарської продукції пропонує і білоруська дослідниця О. В. Шаршун[4]. Необхідність найшвидшого закріплення на рівні законів України

[1] Григор'єва Х.А. Окремі недоліки аграрного законодавства у сфері державної підтримки сільського господарства / Х. А. Григор'єва // Зб. матер. Міжнар. Конгресу «Правові проблеми державно-приватного партнерства в умовах євроінтеграції», присвяч. 20-річчю Нац. ун-ту «Одеська юрид. академія» (м. Одеса, 2-4 червня 2017 р.) / відп. ред.: Є. О. Харитонов, О. І. Харитонова, Т. Є. Харитонова. – Одеса: Юрид. літ-ра, 2017. – С. 124.

[2] Минина Е. Л. Правовые вопросы экологизации сельского хозяйства / Е. Л. Минина // Современные приоритеты в развитии аграрного, земельного и экологического права: матер. междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти проф. М. И. Козыря (Москва, 2 марта 2012 г.) / Сост. и ответ. ред.: В. В. Устюкова, Г. Л. Землякова. – М.: Инст-т гос-ва и права РАН, ООО «Фото плюс», ООО «Сам полиграфист», 2012. – С. 90.

[3] Піддубна Д. С. Правовий захист органічної продукції від генетично модифікованих організмів в Україні: автореф. дис…к.ю.н., спец. 12.00.06 / Д. С. Піддубна; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2015. – С. 5.

[4] Шаршун Е. В. К вопросу обеспечения экологической безопасности при производстве сельскохозяйственной продукции // Современные приоритеты в развитии аграрного, земельного и экологического права: матер. междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти проф. М. И. Козыря (Москва, 2 марта 2012 г.) / Сост. и ответ. ред.: В. В. Устюкова, Г. Л. Землякова. – М.: Инст-т гос-ва и права РАН, ООО «Фото плюс», ООО «Сам полиграфист», 2012. – С. 172.

державної підтримки сільськогосподарських виробників, що здійснюють органічне землеробство, відмічає І. О. Костяшкін[1]. З метою стимулювання сільськогосподарських виробників до виробництва органічної та екологічно-чистої продукції Я. О. Самсонова пропонує визначити таку продукцію як пріоритетну та передбачити окремі напрямки підтримки виробництва такої продукції, як наприклад, надання виробникам органічної продукції рослинного походження бюджетних субсидій у перехідний період, а також повне або часткове погашення вартості послуг сертифікації[2]. Доцільним вбачається звернутися до позитивного досвіду зарубіжних кран у цій сфері. Так, у Європейському Союзі органічне (біологічне) сільське господарство може користуватися деякими структурними інструментами стимулювання, зокрема, Регламент № 2078 «Про сумісні з довкіллям і турботою про природний простір способи виробництва» передбачає фінансову підтримку, яка полягає у компенсації у формі річної премії на гектар[3].

Право на ведення органічного сільськогосподарського виробництва має фізична чи юридична особа, яка відповідає наступним вимогам: 1) пройшла оцінку відповідності виробництва органічної продукції (сировини), 2) отримала сертифікат відповідності; 3) включена до Реєстру виробників органічної продукції (сировини) (ст. 12 Закону). Подальший аналіз статей Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» свідчить про те, що таке право мають лише суб'єкти господарювання.

Фізичні або юридичні особи, яким надано право займатись органічним сільськогосподарським виробництвом, зобов'язані дотри-

[1] Костяшкін І. О. Соціально-правові засади сталого розвитку в умовах завершення земельної реформи в Україні / І. О. Костяшкін // Зб. матер. Міжнар. Конгресу «Правові проблеми державно-приватного партнерства в умовах євроінтеграції», присвяч. 20-річчю Нац. ун-ту «Одеська юрид. академія» (м. Одеса, 2-4 червня 2017 р.) / відп. ред.: Є. О. Харитонов, О. І. Харитонова, Т. Є. Харитонова. – Одеса: Юрид. літ-ра, 2017. – С. 38-39.

[2] Самсонова Я. О. Деякі аспекти удосконалення законодавства у сфері державної підтримки пріоритетних напрямків сільського господарства / Я. О. Самсонова // Актуальні проблеми соціального права. Еволюція правового регулювання аграрних, земельних та екологічних відносин: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 18 листопада 2016 р.) / за заг. ред. П. Д. Пилипенка. – Львів, 2016. – С. 259.

[3] Раджоньери Мария Пия, Валлетта Марко. Агроэкологическое право Европейского Союза и Италии / Отв. ред. Д. О. Тузов. – М.: Статут, 2006. – С. 135.

муватися таких загальних правил виробництва органічної продукції та/або сировини: 1) дотримуватися вимог Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» і правил виробництва та обігу органічної продукції та сировини, використовувати лише методи виробництва органічної продукції та/або сировини; 2) забезпечувати відокремлення виробництва органічної продукції (сировини) від виробництва неорганічної продукції (сировини), продукції перехідного періоду; 3) використовувати технології виробництва, які запобігають забрудненню або мінімізують будь-яке збільшення забруднення навколишнього природного середовища; 4) враховувати місцевий та регіональний екологічний стан територій під час вибору продукції для виробництва; 5) мінімізовувати використання невідновлюваних ресурсів та зовнішніх ресурсів; 6) забезпечувати збереження та відтворення родючості ґрунтів.

Спеціальні правила органічного сільськогосподарського виробництва встановлені для органічної продукції (сировини) рослинного, тваринного походження, аквакультури, органічних морських водоростей, органічної продукції (сировини) бджільництва тощо. Так, постановами Кабінету Міністрів України затверджені Детальні правила виробництва органічної продукції (сировини) рослинного походження[1] від 31 серпня 2016 року, Детальні правила виробництва органічної продукції (сировини) тваринного походження[2] від 30 березня 2016 року, Детальні правила виробництва органічної продукції (сировини) бджільництва[3] від 23 березня 2016 року, Детальні правила виробництва органічних морських водоростей[4] від 30 вересня 2015 року, Детальні правила виробництва органічної продукції (сировини) аквакультури[5] від 30 вересня 2015 року. Дані нормативно-правові акти з урахуванням специфіки виробництва вказаних видів сільськогосподарської продукції встанов-

[1] Офіційний вісник України. – 2016. – № 71. – Стор. 66. – Ст. 2390.

[2] Офіційний вісник України. – 2016. – № 28. – Стор. 255. – Ст. 1120.

[3] Офіційний вісник України. – 2016. – № 26. – Стор. 34. – Ст. 1023.

[4] Офіційний вісник України. – 2015. – № 96. – Стор. 33. – Ст. 3278.

[5] Там само. – Стор. 47. – Ст. 3280.

люють спеціальні правила її органічного виробництва. Викликає певні сумніви окреме виділення морських водоростей і прийняття Детальних правил їх органічного виробництва. Адже, по-перше, відповідно до ст. 1 Закону України від 18 вересня 2012 року «Про аквакультуру»[1] до об'єктів аквакультури належать будь-які гідробіонти, що використовуються з метою розведення, утримання та вирощування в умовах аквакультури, в тому числі і водорості. По-друге, навряд чи водорості належать до стратегічних культур, що можуть формувати продовольчі запаси та забезпечити продовольчу безпеку нашої держави. З іншого боку, чому не прийнято Детальних правил виробництва органічної продукції садівництва, виноградарства тощо? Адже, як зазначається у спеціальній літературі[2], у Детальних правилах виробництва органічної продукції (сировини) рослинного походження до цих галузей сільськогосподарського виробництва можливо застосувати тільки вимоги щодо садивного матеріалу. Дані вимоги передбачають, що для виробництва органічної продукції використовується насіння і садивний матеріал, отримані методом органічного виробництва (п. 8), та насіння і садивний матеріал для виробництва органічної продукції повинні бути стійкими до хвороб та шкідників (п. 10). При цьому згідно з положеннями Галузевої програми розвитку садівництва на період до 2025 року стратегічною метою розвитку садівництва має бути розширення виробництва екологічно чистої продукції шляхом переходу від індустріально-хімічних методів ведення господарства до біологічних.

Наступна умова ведення органічного сільського господарства – це наявність придатних земель сільськогосподарського призначення. Згідно положень законодавства органічне сільськогосподарське виробництво має проводитися на придатних для цього земельних ділянках. Придатність земель (ґрунтів) для виробництва органічної продукції та сировини встановлюється відповідно до

[1] Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 43. – Ст. 6

[2] Поліщук В. А. Правове регулювання органічної продукції промислового садівництва / В. А. Поліщук // Актуальні питання реформування правової системи: зб. матер. XIV Міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 16-17 червня 2017 р.) / уклад. Л. М. Джурак. – Луцьк: Вежа-Друк, 2017. – С. 181.

ст. 23 Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини». При цьому відповідно до ч. 2 ст. 23 Закону порядок оцінки придатності земель (ґрунтів) для виробництва органічної продукції затверджується Кабінетом Міністрів України. Але до цього часу даний Порядок не затверджено, що викликає чимало питань стосовно нормативних обов'язкових критеріїв визначення придатності земель сільськогосподарського виробництва для ведення органічного виробництва.

Слід погодитися з твердженням М. В. Шульги стосовно того, що при розробці Порядку оцінки придатності земель (ґрунтів) для виробництва органічної продукції слід враховувати, що виробництво такої продукції може здійснюватися на всіх сільськогосподарських угіддях, які використовуються для ведення товарного сільськогосподарського виробництва або особистого селянського господарства. В основу оцінки придатності мають бути покладені не лише показники якості ґрунтів і рослин, а й віддаленість відповідних земель від джерел забруднення (насамперед, від промислових підприємств, об'єктів, які можуть забруднювати довкілля токсичними та небезпечними викидами, а також від автомобільних доріг) та вміст забруднюючих речовин у ґрунті. При оцінці придатності земель для виробництва органічної продукції землеробства мають бути також враховані дані агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення, завданням якої є визначення показників якісного стану ґрунтів, їх зміни в результаті господарської діяльності, а також умов для раціонального використання органічних добрив, збереження від забруднення та відновлення їх родючості[1]. Окрім того, на думку вченого, використання земель, придатних для ведення органічного сільського господарства, має бути екологозбалансованим. Окрім введення системи спеціальних сівозмін М. В. Шульга пропонує затвердити на рівні постанови Кабінету Міністрів України з урахуванням регіональних особливостей обов'язковий для всіх суб'єктів, які використовують

[1] Шульга М. В. Правовые основы использования земель для ведения органического земледелия в Украине / М. В. Шульга // Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права: матер. Респ. круглого стола, приуроч. к юбилею проф. Т. И. Макаровой (г. Минск, 30 марта 2017 г.). – Минск: Изд. центр БГУ, 2017. – С. 70.

землі для ведення органічного землеробства, мінімум агротехнічних заходів, які забезпечуватимуть відновлення родючості ґрунтів та екологозбалансоване використання земель[1]. Слід погодитися з даною пропозицією, адже це дійсно не лише сприятиме створенню умов для попередження шкідливих процесів водної та вітрової ерозії ґрунтів, а й також підвищенню їх родючості.

Дійсно, виходячи з аналізу інших норм Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» можна дійти висновку, що для ведення органічного сільського господарства сільськогосподарські землі повинні відповідати певним вимогам щодо рівня їх забруднення шкідливими речовинами: пестицидами, важкими металами, радіонуклідами тощо. Як зазначається у спеціальній літературі, курс на екологізацію сільськогосподарського виробництва висуває на перший план необхідність врахування екологічного чинника при використанні земель для ведення органічного землеробства, що зумовлено потребою отримання екологічно чистої органічної сільськогосподарської продукції. Така продукція може бути отримана лише при використанні земельних ділянок, стан яких відповідає певним вимогам, що випливають із закріпленого в Земельному кодексі України принципу екологічної безпеки[2]. О. М. Туєва підкреслює, що органічне сільське господарство має здійснюватися на сертифікованих земельних ділянках[3]. Слід погодитися з П. Ф. Кулиничем, який пропонує вважати сертифікованими для потреб органічного землеробства землями сільськогосподарські угіддя, ґрунти яких за своїми продуктивними та екологічними характеристиками

[1] Шульга М. В. Щодо правового режиму земель, які використовуються для органічного землеробства / М. В. Шульга // Правові засади ведення органічного землеробства: зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (29-30 вересня 2017 р.) / за ред. Шульги М. В. – Х.: Доміно, 2017. – С. 236.

[2] Цилюрик Р. А. Екологічний чинник при використанні земель для органічного землеробства / Р. А. Цилюрик // Актуальні питання реформування правової системи: зб. матер. XIV Міжнар. Наук.-практ. конф. (Луцьк, 16-17 червня 2017 р.) / уклад. Л. М. Джурак. – Луцьк: Вежа-Друк, 2017. – С. 194.

[3] Курман Т. В. Принцип екологізації аграрного виробництва в аспекті співвідношення аграрного, земельного та екологічного права / Т. В. Курман, О. М. Туєва // Співвідношення екологічного, природоресурсного, земельного та аграрного права: матер. до круглого столу (9 грудня 2011 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х.: Нац.ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2011. – С. 146.

відповідають визначеним законодавством критеріям (нормативам)[1]. Фахівцями Інституту агрохімії і ґрунтознавства УААН було проведено аналіз еколого-токсикологічного стану орних земель України та виділені зони, придатні для вирощування екологічно чистої продукції[2]. Дослідження показали, що в Україні наявні чотири невеликих регіони, де стан ґрунтів забезпечує можливість вирощування органічної сільськогосподарської продукції на рівні найсуворіших світових стандартів: 1) Північно-Полтавський; 2) Вінницько-Прикарпатський; 3) Південно-Подільський; 4) Північно-східно-Луганський[3].

У цілому, як убачається, на сьогодні розвиток органічного сільського господарства в Україні стримує низка чинників, які за сферою виникнення можна поділити на зовнішні і внутрішні. Зовнішні стримуючі чинники виникають у зовнішньому середовищі стосовно сільськогосподарського товаровиробника. Серед них можна виділити: 1) правові – це, насамперед, значна кількість прогалин і дефектів у законодавстві, що врегульовує відносини у сфері органічного сільського господарства, про що йшлося вище; 2) економічно-соціальні – високі фінансові витрати при переході на цю форму господарювання (лише сертифікація потребує значних коштів – приблизно 30 тис. грн. залежно від виду продукції, площі, обсягів виробництва[4]), відсутність стимулювання розвитку органічного сільського господарства і підтримки органічних виробників з боку держави, низький рівень життя значної частини населення, який не дозволяє купувати дорожчі, хай навіть і органічні, продукти; 3) об'єктивно-природні – нинішній стан сільськогосподарських

---

[1] Кулинич П. Ф. Виробництво органічної та екологічно чистої сільськогосподарської продукції: земельно-правові аспекти / П. Ф. Кулинич // Держава і право: зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – К., 2009. – Вип. 43. – С. 416.

[2] Кисіль В. І. Біологічне землеробство в Україні: проблеми і перспективи / В. І. Кисіль. – Х. : вид-во «Штрих», 2000. – 161 с.

[3] Відтворення родючості ґрунтів у ґрунтозахисному землеробстві / [під. ред. М. К. Шикули]. – К. : Оранта, 1998. – 680 с

[4] Романко С. М. Забезпечення екологічної безпеки сільськогосподарської продукції як один із головних пріоритетів державної політики у аграрному секторі / С. М. Романко // Правові проблеми розвитку сільських територій України: матер. Круглого столу, присвяч. пам'яті відомого укр. вченого-правознавця, члена-кор. НАН України, акад. НАПрН України В. І. Семчика (м. Київ, 9 грудня 2015 р.). – К.: Вид-во «Прінт сервіс», 2015. – С. 165.

угідь, водних об'єктів, лісів, повітря, всього навколишнього середовища, які десятки років використовувалися в цілях традиційного сільськогосподарського виробництва. З моменту прийняття Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» минуло лише чотири роки. Навряд чи за цей час природне середовище могло цілком само відновитися та очиститися від забруднюючих його хімічних сполук і речовин. Більше того, переважна частина сільськогосподарських виробників на даний час займається традиційним виробництвом продукції рослинництва, тваринництва, аквакультури та лісівництва. Зони органічного виробництва не відмежовані від зон традиційного виробництва. Отже, з вітром, водою, комахами тощо на земельні ділянки, де ведеться органічне виробництво, можуть потрапляти хімічні речовини, відбуватися запилення пилком сільськогосподарських культур, що вирощуються в рамках традиційного виробництва. Таким чином, про національне органічне сільське господарство і органічну продукцію та сировину можна говорити лише умовно. Слід вважати, що на даний час має місце перехідний період. При чому доцільно такий період встановити не лише для окремих виробників, які вирішили займатися органічним сільським господарством (про що йде мова у ч. 1 ст. 30 Закону), а й в цілому для тих територій (зон), які будуть визначені як придатні для ведення такого господарства; 4) організаційні – відсутність Реєстру виробників органічної продукції, внесення до якого є необхідною, визначальною ознакою права на здійснення виробництва органічної продукції (сировини). На дану проблему звертають увагу і у спеціальній літературі[1]; 5) психологічні – відсутність упевненості споживачів у тому, що продукція, яка позиціонується виробниками як органічна, дійсно є такою, та ін.

Щодо внутрішніх чинників, то вони характеризують самого виробника. Їх можна поділити на чинники: економічного характеру

[1] Уркевич В. Ю. Про особливості правового регулювання виробничо-господарської діяльності з виробництва органічної сільськогосподарської продукції // Наук. вісн. НУБіП України. – 2015. – Вип. 218. – С. 32; Багай Н. О. Законодавче регулювання реєстрації виробників органічної сільськогосподарської продукції (сировини) / Н. О. Багай // Правові засади ведення органічного землеробства: зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (29-30 жовтня 2017 р.) / за ред. Шульги М. В. – Х.: Доміно, 2017. – С. 13-17.

(відсутність необхідних коштів, трудових ресурсів тощо), особистісного характеру (спрямованість лише на отримання максимального прибутку без уваги до довкілля і природних ресурсів, реалізація під маркою органічної продукції (сировини) продукції традиційного виробництва та ін.), земельного характеру (відсутність придатних для ведення органічного сільського господарства земельних ділянок, розташування у зонах, непридатних для ведення органічного сільського господарства тощо). Як убачається, комплексне подолання цих чинників створить підґрунтя для активного розвитку органічного сільського господарства в Україні.

Убачається, що Україна має великий потенціал для виробництва органічної сільськогосподарської продукції та її реалізації шляхом експорту, а також у середньостроковій перспективі для її постачання на внутрішній ринок. Адже продукція органічного походження стає все більш привабливою як для європейського, так і для національного споживача. Враховуючи це, Україна може стати одним із головних експортерів такої продукції як на ринку ЄС, так і на світовому ринку. Доцільність впровадження в Україні органічного сільського господарства у тому числі зумовлюється необхідністю відтворення родючості ґрунтів та збереження навколишнього середовища, розвитку сільських територій, підвищення рівня життя сільського населення, а також ефективності і сталого розвитку сільськогосподарського виробництва, забезпечення населення якісною та екологічно безпечною продукцією, поліпшення іміджу України як виробника і експортера високоякісної органічної продукції та забезпечення продовольчої безпеки нашої держави.

РОЗДІЛ 3
ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

3.1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В ЕКОЛОГІЧНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

ГЕТЬМАН А.П. – доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, дійсний член (академік) НАПрН України (м. Харків)

Верховенство права, принцип верховенства права, співвідношення верховенства права та верховенства закону – це явище юридичного позитивізму стало предметом наукових досліджень від Дня проголошення незалежності України та продовжує збуджувати думку представників академічної та вузівської наукової громадськості сучасності. За цей час списано тисячі друкованих аркушів, вийшли в обіг сотні найменувань тез доповідей та повідомлень, наукових статей, монографічних досліджень, проведені десятки науково-практичних конференцій, семінарів та «круглих столів», відбулася низка інших наукових заходів з означеної нагальної проблеми, – проблеми верховенства права. Натомість вчені-правознавці продовжують наполягати на тому, що і на сьогодні її дослідження, поза всяким сумнівом, належить до найважливіших завдань юридичної науки. За думкою С. П. Погребняка, трактування верховенства права й дотепер, залишається неоднозначним[1].

Розглядаючи зміст принципу верховенства права як основоположного принципу новітньої системи українського права С. П. Головатий робить наголос на двох чинниках, які, власне, й

[1] Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика). – Х.: Право, 2008. – С. 148.

зумовлюють потребу його дослідження – практичний і теоретичний. За першим чинником диктується потреба й необхідність його практичного застосування у повсякденній професійній діяльності численного загалу українських правників (суддів, адвокатів, прокурорів, слідчих), державних службовців і політиків у зв'язку з тим, що на сьогодні він виступає як узаконений юридичний принцип новітньої системи українського права, а тому є обов'язковим до вжитку в ділянках нормотворчої, правоохоронної та правозастосовчої діяльності. Принцип верховенства – це юридично обов'язкова норма сучасного українського правопорядку. Другий – теоретичний чинник полягає в тому, щоб повністю спростувати низку тверджень і міркувань, які стосуються ідеї «верховенства закону» як противаги верховенству права. У цьому контексті, як вважає автор наведеного тлумачення, насамперед слід зазначити, що структуру і юридичний зміст принципу верховенства права як принципу українського права неможливо буде осягнути і визначити, якщо в основу не покласти ті обов'язкові й засадничі елементи доктрини верховенства права, що є його сприйняття, розуміння і тлумачення[1].

Принцип верховенства права сформувався в XVII – XIX століттях в умовах європейського правового простору. Сам термін «верховенство права», за досить поширеною версією, ввів у науковий обіг англійський учений і політичний діяч Дж. Гаррінгтон у 1656 р.[2]. Але за думкою сучасних науковців, ідея верховенства права виникла у Великій Британії не на рівному місці. Її витоки можна знайти як у загальноєвропейській політико-правовій традиції, так і в специфічній історії англійського права, а деякі елементи цієї концепції містяться ще у творах давньогрецьких і давньоримських мислителів та релігійних діячів і філософів доби Середньовіччя[3].

Ґрунтуючись на зазначених історико–правових витоках сучасні науковці по-різному і досить цікаво пропонують своє розуміння

[1] Головатый С. П. Верховенство права: монография: В 3-х кн. – М.: Издательство "Феникс", 2006. – LXIV. Книга третя: Верховенство права: український досвід. – С. 1409-1415.

[2] Шевчук С. В. Формальна та органічна характеристика принципу верховенства права: до нових методів тлумачення Конституції // Укр. Право. – 1998. – Чис. 2(10). – С. 67.

[3] Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика). – Х.: Право, 2008. – С. 45.

змісту, класифікації характеристик, доктринального розуміння та інших ознак верховенства права. За думкою О. В. Скрипнюка, верховенство права – це той основоположний принцип держави, без якого неможливе здійснення права та свобод[1]. П. М. Рабінович під верховенством права розуміє визначальну роль права у стосунках між усіма учасниками суспільного життя, у життєдіяльності державних і недержавних організацій, соціальних спільностей, груп, об'єднань, усіх людей[2]. М. І. Козюбра стверджує, що принцип верховенства права можна розкрити тільки за умови дотримання певних гносеологічних позицій, а саме: необхідно розрізняти право і закон; право слід розглядати як соціальний феномен, пов'язаний з такими категоріями як справедливість, свобода, рівність, гуманізм; право має розглядатися у нерозривному взаємозв'язку з правами людини[3]. За думкою А. О. Селіванова, верховенство права (з погляду «західної юридичної традиції» – верховенство справедливості) – це верховенство захисту для всіх членів суспільства від надмірностей державної влади, верховенство розсудливості та добросовісності[4]. Як вважає О. В. Петришин, принцип верховенства права слід розглядати в широкому контексті, – тобто як принцип правової організації державної влади у суспільстві (верховенство права над державою), а також у вузькому розумінні, – як співвідношення однорідних категорій – права й закону в регулюванні суспільних відносин[5]. Натомість, на думку С. П. Головатого, принцип верховенства права – це один із системи основоположних принципів, що визначають новітній конституційний лад України, і є юридично обов'язковою нормою найвищого рівня сучасного

---

1 Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України: Монографія. – К.: ІДП ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – С. 139.

2 Рабінович П. М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтеграції вихідних конституційних положень) – Х.: Право. – 1997. – С. 11.

3 Козюбра М. І. Принцип верховенства права у конституційному правосудді // Закон і бізнес. – 2000. – № 17. – С. 15-23.

4 Селіванов А. О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади. – К.: Вид. Дім «Ін Юре». – 2008. – С. 16.

5 Петришин О. В. Верховенство права як принцип дії права // Українське право. – 2006. – № 1(19). – С. 49.

українського правопорядку. Його дія поширюється на всі органи державної влади, органи регіонального і місцевого самоврядування та їх посадових осіб в усіх сферах нормотворчої, правоохоронної та правозастосовної діяльності[1].

Разом з тим, С. П. Головатий піддає критиці наведені в юридичній літературі точки зору стосовно розуміння верховенства права і визначає їх як «прямолінійно-механістична» або «обмежувально-звужувальна» категорії. При «прямолінійно-механістичному» розумінні (автори – В. Погорілко, П. Рабінович, А. Заєць, В. Семчик), на думку автора, сприйняття верховенства права зазвичай робиться шляхом поєднання слів «верховенство» і «право» з очевидною метою: що слід розуміти під поняттям «право», аби дійти висновку стосовно того, що ж саме тут «верховенствує» і відносно чого (чи над чим) воно «верховенствує», якщо сприймати його таким, що перебуває на найвищому щаблі ієрархічного порядку. При «обмежувально–звужувальному» розумінні (автори – О. Скрипнюк, М. Козюбра, А. Колодій, В. Кравченко) верховенство права зводиться до одного з низки елементів (принципів) і виступає як частка більш об'ємного поняття, яким є поняття «правна держава». Обидва ці підходи до розуміння і пояснення верховенства права, за думкою С. П. Головатого є хибними, а тому неприйнятними[2].

Незважаючи на дискусію, яка панує на шпальтах юридичної наукової літератури, необхідно наголосити на тому, що величезний внесок у розвиток національних уявлень про поняття та зміст верховенства права, його значення для розвитку доктринальних положень юридичної науки з урахуванням досвіду зарубіжних демократичних інституцій, розуміння верховенства права як основоположного принципу новітньої системи українського права та його бачення в системі української Конституції крізь призму класичної доктрини, питань реалізації принципу верховенства права, насамперед внесли вчені-представники науки теорії права та держави, конституційного і адміністративного

[1] Головатий С. П. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. : В. Я. Тацій, О. В. Петришин та ін. НАПрН України. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Харків : Право, 2011. – С. 51.

[2] Головатый С. П. Верховенство права: монография: В 3-х кн. – М.: Издательство "Феникс", 2006. – LXIV. Книга третя: Верховенство права: український досвід. – С. 1393.

права, міжнародного права та деяких інших галузей права України. На жаль, науковці екологічного, земельного та аграрного права, за невеликим виключенням, залишилися поза межами переліку дослідників, що причетні до цієї засадничої проблематики. Слід згадати лише декілька наукових праць з еколого-правової тематики, що були присвячені проблемі верховенства права. Авторами цих робіт є: М. О. Орлов, О. М. Ткаченко та М. А. Пліш.

Зокрема, М.О. Орлов у своїх дослідженнях із цієї тематики розглядав верховенство права крізь призму юридичної гарантії захисту прав громадян і юридичних осіб в галузі охорони навколишнього природного середовища[1]. На його думку, в сучасних умовах природні (невід'ємні) права людини, – право на життя, право на здорове навколишнє середовище, право на свободу та ін., за своєю юридичною силою не тільки не поступаються в демократичних державах національним законам всіх рівнів, але й мають по відношенню до них пріоритетну юридичну дію. Права людини стають орієнтиром, який визначає напрямок і перспективу рішення тих чи інших юридичних справ. А далі М.О. Орлов робить висновок про те, що право на здорове навколишнє середовище необхідно використовувати в якості верховенства права при розгляді протиріч між вимогами діючого закону і природними екологічними правами людини[2].

Натомість, О.М. Ткаченко у своїх наукових працях дослідила поняття і значення принципу верховенства права та його застосування в регулюванні еколого-правових відносин[3]. За її думкою, з точки зору об'єктивного екологічного права, тобто системи загальнообов'язкових правил поведінки, спрямованих на врегулювання відносин, пов'язаних з використанням, відтворенням, охороною та захистом природних ресурсів і навколишнього природного середовища в цілому**,** принцип верховенства права полягає у пріоритеті первинних еколого-правових ідей, втілених в принципах екологіч-

[1] Орлов М. Роль верховенства права в захисті прав людини у сфері екології / Вісник Акад. правових наук. – Харків, 2002. – № 1. – С. 117-124; Орлов Н. А. Правовые проблемы охраны оружающей среды в Украине: Монографія. – Сімферополь: Таврія. – 2002. – С. 141-159.

[2] Орлов Н. А. Правовые проблемы охраны оружающей среды в Украине: Монографія. – Сімферополь: Таврія. – 2002. – С. 153-154.

[3] Ткаченко О. Принцип верховенства права в регулюванні еколого-правових відносин: поняття та значення // Право України. – 2003. – № 4. – С. 63-68.

ного права. Стосовно суб'єктивного екологічного права, тобто закріпленої в юридичних нормах екологічного законодавства можливості певної поведінки особи, спрямованої на здійснення екологічних прав людини, принцип верховенства права можливо розглядати як панування первинних еколого-правових ідей, втілених у природних (невід'ємних) екологічних правах людини. Велика увага авторки була спрямована на аналіз судової практики крізь призму ст. 8 Конституції України (принцип верховенства права), яка на її припущення майже не застосовується. За думкою О. Ткаченко, суттєві труднощі викликає випадок, коли необхідно вирішити спір, еколого-правова природа якого чітко не визначена чинним законодавством. В такому разі суддя повинен вирішувати справу, виходячи з принципів екологічного права та первинних еколого-правових ідей, які покладено в основу певних правових норм. На підставі дослідження матеріалів судової практики Господарського суду Харківської області авторка приходить до висновку про те, що суд не посилався при вирішенні справ безпосередньо на принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України). Натомість, саме зі змісту зазначеного принципу випливає ідея справедливості та рівних можливостей для юридичних осіб – суб'єктів екологічних правовідносин. Тому застосування принципу верховенства права дозволяє більш повно, комплексно та ефективно вирішувати відповідні колізійні питання, а, відповідно, забезпечувати захист і реалізацію суб'єктивних прав та інтересів учасників екологічних правовідносин в судовій владі[1].

В науковій роботі М.А. Пліша зроблено висновок про те, що зміст принципу верховенства права в адміністративному судочинстві передбачає можливість звернення до суду за захистом екологічних прав, свобод та законних інтересів безпосередньо на підставі Конституції України, навіть за відсутності спеціального законодавства, яке регулює спірні правовідносини, або за його неповноти, неясності чи суперечливості[2].

[1] Ткаченко О. Застосування принципу верховенства права в регулюванні еколого-правових відносин: деякі аспекти // Право України. – 2004. – № 1. – С. 78-80.

[2] Пліш М. А. Верховенство права як конституційна гарантія захисту екологічних прав Адміністративними судами України // Екологічне право в системі міждисциплінарних зв'язків: методологічні засади: матеріали «круглого столу» (Харків, 4.12.2015 р.) / За ред. А.П. Гетьмана. – Х.: Право, 2015. – С. 267.

Таким чином, науковці, що займаються дослідженням еколого-правових проблем, зазвичай не переймаються питанням забезпечення верховенства права в доктрині суспільних відносин, що виникають у зв'язку з належністю природних ресурсів, їх використанням відтворенням та захистом, охороною навколишнього природного середовища та забезпеченням екологічної безпеки. Така тенденція простежується через брак наукових робіт практичного спрямування (прикладного характеру), з використанням емпіричного матеріалу, узагальненням практики, аналізом розгляду екологічних справ в судових органах, застосуванням органами охорони правопорядку чинного екологічного законодавства, діяльності прокурорів, адвокатів, державних службовців природоохоронних органів по реалізації наданих юридичним і фізичним особам екологічних прав та виконанню покладених на них екологічних обов'язків. Це викликає необхідність переорієнтації наукових досліджень, особливо тих, які стосуються підготовки та захисту дисертаційних робіт, на обґрунтування верховенства права крізь призму практичного застосування норм екологічного законодавства у повсякденному вимірі та механізму реалізації правозастосовчої діяльності у сфері екологічних суспільних відносин.

Принцип верховенства права в системі регулювання екологічних суспільних відносин знаходить своє втілення не лише в традиційно окресленому науковою еколого-правовою літературою інституті екологічних прав людини та громадянина (право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право на отримання екологічної інформації, право на відшкодування завданої порушенням екологічного законодавства шкоди, право на судовий захист тощо), але й інших інститутах екологічного права як то: право власності на природні ресурси; право природокористування; правові засади управління природокористуванням та охороною довкілля; економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища та природокористування; юридична відповідальність за порушення екологічного законодавства; правове забезпечення екологічної безпеки; правовий режим екологічно вражених територій і зон надзвичайних екологічних ситуацій; правове регулювання поводження

з відходами; правові основи біологічного різноманіття; правові засади попередження зміни клімату та ін.

Дослідження принципу верховенства права в окреслених інститутах потребує ґрунтовного аналізу науково-правової літератури, законодавчих та нормативно-правових актів, судової практики та практики правоохоронної і правозастосовчої діяльності, що безперечно не може бути проведено в межах запропонованої до уваги читачів наукової праці. Але окремі питання доцільно окреслити і поставити для майбутніх обговорень та дискусій серед науковців, що вивчають проблеми екологічного права.

Верховенство права та право власності на природні ресурси.

Чимало науковців-правників звертаються до аналізу еколого-правових норм, пов'язаних із регулюванням права власності на природні ресурси, розглядаючи цей інститут з позиції форм власності (державна, комунальна, приватна), об'єктного і суб'єктного складу (власність на окремі природні ресурси; юридичні або фізичні особи), чи то в аспекті конституційних унормувань (право власності Українського народу, держави, територіальних громад). Варто згадати фундаментальні дослідження із зазначених питань, що були проведені такими вченими: В. В. Носік[1], В. В. Шеховцов[2], Н. Г. Юрчишин[3], О. Г. Бондар[4], В. К. Гуревський[5], О. М. Вовк[6], О. І. Настіна[7] та ін.

Науково-теоретичний аналіз сформульованих у Конституції України імперативів дає змогу зробити висновок про те, що її ст. 13

---

[1] Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

[2] Шеховцов В. В. Правове регулювання права приватної власності на об'єкти тваринного світу в Україні: монографія. – Х.: Вид-во «ФІНН», 2010. – 200 с.

[3] Юрчишин Н. Г. Реалізація права приватної власності на ліси в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук. – К., 2009. – 16 с.

[4] Бондар О. Г. Земля як об'єкт права власності за земельним законодавством: автореф. дис… канд. юрид. наук. – К., 2005. – 20 с.

[5] Гуревський В. К. Право приватної власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення: автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 1999. – 16 с.

[6] Вовк О. М. Право громадян на землю в сільській місцевості : автореф. дис… канд. юрид. наук. – Харків, 1997. – 15 с.

[7] Настіна О. І. Право державної власності на землю в Україні: автор. дис. канд. юрид. наук. – К., 2011. – 19 с.

закріплює юридичну модель здійснення права власності на землю та інші природні ресурси Українського народу. Суть цієї моделі полягає в тому, що Український народ є самостійним суб'єктом права власності на відповідні об'єкти навколишнього природного середовища в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони.

Реалізація правомочностей Українського народу щодо володіння, користування і розпорядження природними ресурсами має забезпечуватися системою внутрішньодержавного публічного та приватного права, а також системою норм міжнародного права. Володіння природними ресурсами для Українського народу означає можливість у межах існуючих кордонів мати для життя і прогресивного розвитку свою територію та розташовані на поверхні і у надрах природні ресурси, повітряний простір, виключну (морську) економічну зону і континентальний шельф. Правомочність володіти природними ресурсами має абсолютний характер та є незмінною і постійною. Набуття у власність природних ресурсів суб'єктами приватного права не означає втрату для Українського народу правомочності володіння ними, оскільки право володіння народу і правомочність володіння окремої особи – це різні за економічним змістом і юридичною природою явища.

Важливим елементом у змісті права власності на природні ресурси Українського народу є правомочність користування, яка є похідною і певною мірою залежною від правомочності володіння ними. Юридична сутність правомочності щодо користування розкривається через економічну природу власності на природні ресурси. Згідно зі ст. 13 Конституції України народ України зобов'язаний користуватися землею та іншими природними ресурсами відповідно до закону, в якому мають визначатися загальні для всіх членів суспільства на території України вимоги і правила, а також організаційно-правові форми їх використання з метою забезпечення ефективності та раціональності при їх експлуатації.

Особливий зміст має також правомочність Українського народу щодо розпорядження землею та іншими природними ресурсами, що зумовлено об'єктивними і суб'єктивними факторами. Український

народ є суб'єктом публічного і міжнародного права. Однак він не виступає безпосередньо суб'єктом права власності в цивільно-правових відносинах. Від імені народу права власника здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 13 Конституції України усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Це означає, що реалізація права власності на землю та інші природні ресурси має здійснюватися відповідними суб'єктами без надання будь-яких переваг для того чи іншого суб'єкта. Конституційна рівність суб'єктів права власності на природні ресурси перед законом має забезпечувати можливість усім особам вільного доступу до набуття і реалізації прав на природні ресурси, застосування цивільно-правових угод, захисту прав та законних інтересів всіх власників та природокористувачів[1].

Конституція України закріплює право кожного на власність, в т.ч. власність на природні ресурси, як важливий атрибут правової держави та громадянського суспільства. Це конституційне положення створює фундаментальне підґрунтя для його подальшого розвитку в екологічному законодавстві України. В Конституції України визнається непорушність права власності – ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. При цьому, примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Саме з урахуванням наведених конституційних положень та визначення процедури їх реалізації стосовно землі, як об'єкта права власності на природні ресурси, в Україні діє Закон «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» від 17 листопада 2009 р.

Що стосується безоплатного вилучення (конфіскації) землі та інших природних ресурсів у власника, то ці дії можуть бути здійснені лише за рішенням або вироком суду чи іншого компетентного органу

[1] Гетьман А. П., Носік В. В. Коментар до ст. 13 Конституції України // Конституція України. Науково-практичний коментар. Нац. акад. прав. наук України. – 2-е вид. – Х.: Право, 2011. – С. 96-104.

як санкція за вчинення правопорушення (злочину). Відповідно до п. «в» ст. 143 Земельного кодексу України, примусове припинення прав на земельну ділянку здійснюється у судовому порядку у разі конфіскації земельної ділянки. Конфіскація є санкцією за вчинення злочину і застосовується виключно у випадках, спеціально передбачених Кримінальним кодексом України, на підставі вироку суду. Ст. 59 Кримінального кодексу України встановлює, що покарання у вигляді конфіскації майна (в т.ч. земельних ділянок та інших природних ресурсів) полягає у примусовому безоплатному вилученні у власність держави всього або частини майна, яке є власністю засудженого. Конфіскація передбачена за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини і може бути призначена лише у випадках, спеціально передбачених в Особливій частині Кодексу.

Положення про непорушність права власності, закріплене в Конституції України та деталізоване в екологічному законодавстві повною мірою кореспондується із Європейською конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод. Відповідно до ст. 1 Першого протоколу до неї «кожна фізична та юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права…».

Підсумовуючи наведене та з урахуванням відповідних положень Конституції України, законодавчих та нормативно-правових актів екологічного спрямування, прояв верховенства права в інституті права власності на природні ресурси повинен знаходити своє беззаперечне втілення в таких чинниках: право власності на природні ресурси Українського народу; наявність особливостей, які притаманні державній, комунальній, приватній власності на природні ресурси; рівність форм власності на природні ресурси; гарантії судового захисту права власності на природні ресурси; юридична об’єктивізація природного права на природні ресурси в загальнодоступне право власності на них громадян, що мешкають на відповідній території; непорушність права власності на природні ресурси; використання власності на природні ресурси у спосіб, безпечний для суспільства, держави та довкілля.

Верховенство права та право природокористування.

Утвердження принципу верховенства права в інституті права природокористування чітко простежується з часів проголошення Україною своєї незалежності, в т.ч. від імперського радянського природоресурсного законодавства, в якому панівною була концепція виключної державної власності на природні ресурси, а користування ними розглядалося як похідний елемент цього абсолютного права. Лише окремі українські вчені робили спроби розірвати замкнуте коло та розвіяти міф про безальтернативність існуванню права виключної державної власності на природні ресурси будь-яким іншим інститутам, пов'язаним з використанням природних ресурсів на праві користування, в т.ч. оренди, сервітуту, концесії, емфітевзису, суперфіцію тощо. Одним із таких науковців був професор В. Л. Мунтян, який у 1975 р. захистив у Харківському юридичному інституті (нині – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого) дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук з питань раціонального використання природних ресурсів та правових способів його регулювання. Наукова праця іншого науковця, – професора Б. Г. Розовського, була присвячена економіко-правовому аналізу нарахування шкоди у відносинах природокористування, стимулювання раціонального природокористування за допомогою норм трудового права та підвищення ефективності кримінальної відповідальності в сфері природокористування[1].

Серед наукових праць сучасної теорії екологічного права, присвячених інституту права природокористування необхідно виділити роботи: В. М. Комарницького[2], А. К. Соколової[3], О. М. Ткаченко[4],

---

[1] Розовський Б. Г. Правовое стимулирование рационального природопользования / Отв. ред. Ю. С. Шемшученко. – К.: Изд. «Наукова думка», 1981. – 237 с.

[2] Комарницький В. М. Теоретико-методологічні засади права спеціального природокористування: монографія / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2009. – 184 с.

[3] Соколова А. К. Договори на користування природними ресурсами: автор. дис. канд. юрид. наук. – Х., 1993. – 18 с.

[4] Ткаченко О. М. Право користування курортними, лікувально-оздоровчими та рекреаційними зонами: автор. дис. канд. юрид. наук. – Х., 1999. – 16 с.

І. В. Вітовської[1], О. С. Семенець[2], Я. О. Салміни[3], М. К. Черкашиної[4], Н. Р. Кобецької[5] та ін.

В процесі взаємодії людини з навколишнім природним середовищем людина або безпосередньо бере у останнього все необхідне для свого життя, або переробляє та пристосовує природну сировину і її елементи до своїх потреб. Тобто відбувається процес використання природних ресурсів з метою забезпечення всього комплексу необхідних людині потреб і, в першу чергу таких, що пов'язані з забезпеченням її здорового фізичного та духовного життя, відпочинку, естетичного та культурного насолодження. До речі, «Екологічна енциклопедія» термін «природокористування» тлумачить таким чином: це використання природних ресурсів, яке складається з сукупності всіх форм експлуатації природно-ресурсного потенціалу і засобів його збереження та включає – видобування і переробку природних ресурсів, їх відновлення або відтворення, використання і охорону природних умов життєвого середовища, відновлення та раціональної зміни екологічного балансу природних систем, що виконують функції збереження природно-ресурсного потенціалу розвитку суспільства[6].

В юридичній літературі пропонувалися різні класифікації видів природокористування. Зокрема, виділяються природні умови існування людини (споживання повітря, опромінення сонцем, отримання морального задоволення та естетичного насолодження від спілкування з довкіллям чи його окремими об'єктами). У цьому випадку відсутні суспільні відносини, які можуть бути предметом правового регулювання відповідної галузі права. Сам процес фак-

[1] Вітовська І. В. Правове регулювання використання природних ресурсів виключної (морської) економічної зони України: автореф. дис… канд. юрид. наук. – Х., 2004. – 20 с.

[2] Семенець О. С. Правове регулювання використання природних ресурсів для туризму в Україні: автор. дис. канд. юрид. наук. – К., 2012. – 18 с.

[3] Салміна Я. О. Правове регулювання використання природних ресурсів континентального шельфу: автореф. дис…. канд. юрид. наук. – К., 2015. – 20 с.

[4] Черкашина М. К. Юридичні гарантії права природокористування / За ред. А. П. Гетьмана: Монографія. – Х.: Вид. «ФІНН», 2010. – 176 с.

[5] Кобецька Н. Р. Дозвільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: питання теорії та практики: монографія. – Івано-Франківськ: Прикарп. нац. ун-т ім. В.Стефаника, 2016. – 271 с.

[6] Екологічна енциклопедія: У 3 т. – К.: ТОВ «Центр екологічної освіти та інформації», 2008. – Т. 3. – С. 152.

тичного використання природних ресурсів не регламентується екологічним законодавством.

Наступним видом пропонується загально доступне користування природними ресурсами. Цим поняттям охоплюються випадки, при яких експлуатація об'єктів довкілля не чинить і практично не може чинити будь-якого впливу на їх стан. В екологічному законодавстві цей вид позначається як загальне користування і таке, що не впливає на стан навколишнього природного середовища та здійснюється для задоволення життєво необхідних потреб людини (естетичних, оздоровчих, рекреаційних тощо). Так, наприклад, загальне водокористування здійснюється громадянами для задоволення їх потреб (купання, плавання на човнах, любительське і спортивне рибальство, водопій тварин, забір води з водних об'єктів без застосування споруд або технічних пристроїв та з криниць). У порядку загального лісокористування громадяни мають право вільно перебувати в лісах, безкоштовно без видачі спеціального дозволу збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, інші плоди, гриби тощо, крім випадків, передбачених чинним законодавством. Громадянам гарантується право безоплатного загального використання об'єктів тваринного світу для задоволення життєво необхідних потреб. Воно здійснюється без вилучення об'єктів тваринного світу з природного середовища (за винятком любительського і спортивного рибальства у водних об'єктах загального користування в межах, встановлених законодавством, обсягів безоплатного вилову).

Ще одним видом природокористування є загально урегульоване, яке в екологічному законодавстві позначається як спеціальне природокористування. Воно пов'язане з певним впливом на стан природних об'єктів, ресурсів і комплексів, що вимагає необхідність в детальній правовій регламентації самого процесу користування, підстав та порядку його користування, підстав та порядку його виникнення, змін і припинення.

Таким чином в екологічному законодавстві та теорії екологічного права розрізняють загальне і спеціальне природокористування. Загальне природокористування характеризується загальнодоступністю, спрямованістю на задоволення потреб людини,

безоплатністю, відсутністю дозволів на експлуатацію природних ресурсів та не заподіянням шкоди навколишньому природному середовищу. Натомість, для спеціального природокористування до певного природного ресурсу та обумовлена цим специфіка окремих видів діяльності щодо видобутку, експлуатації, споживання природних ресурсів, які вимагають установлення щодо кожного з них спеціальних вимог і правил; спеціальна правосуб'єктність осіб, які можуть отримувати природні ресурси у відокремлене постійне або тимчасове користування; спеціальні процедури набуття права на природокористування та отримання відповідних, передбачених законодавством, документів (державних актів, дозволів, квитків, карток тощо), які посвідчують таке право та зареєстровані у встановленому порядку; справляння зборів (рентної плати) користувачами природних ресурсів за спеціальне природокористування[1].

Принцип верховенства права в інституті права природокористування знаходить свій прояв у таких чинниках: кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами відповідно до закону (ч. 2 ст. 13 Конституції України); кожна людина має природне право на здійснення загального використання природних ресурсів для задоволення її життєво необхідних потреб в межах свого перебування; право загального природокористування виникає виключно на підставі особистого волевиявлення та гарантується державою низкою організаційно-правових, економічних, соціальних, культурно-виховних, освітніх заходів без обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, за мовними або іншими ознаками (ч. 2 ст. 24 Конституції України); загальне природокористування повинно мати забезпечений Конституцією України пріоритет перед спеціальним природокористуванням; вбачається, що здійснення загального природокористування неможливе без наявності та дієвої досконалої системи передбачених екологічним законодавством процедур; на відміну від загального, спеціальне природокористування має

[1] Комарницький В. М. Теоретико-методологічні засади права спеціального природокористування: монографія / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2009. – С. 44-45.

чітку диференційованість за об'єктами правового регулювання; єдність і взаємозв'язок навколишнього природного середовища зумовлює комплексний характер спеціального природокористування; наявність передбачених екологічним законодавством ознак спеціального природокористування (як то – оплатний характер, обов'язковість попереднього отримання ліцензії, дозволу, картки, квитка тощо, юридичне закріплення відособленої частини об'єкта навколишнього природного середовища за окремим користувачем та ін.), є його обов'язковою ідентифікуючою складовою; набуття права спеціального природокористування формалізоване та здійснюється в межах певних юридичних процедур, що забезпечує його легітимність; припинення спеціального природокористування відбувається за умовами, що передбачені екологічним законодавством, – визначені в законодавстві підстави та прописана процедура, наявність особистого волевиявлення чи здійснення правопорушень адміністративного або кримінального характеру, скасування дозволу, рішення про ліквідацію юридичної особи-користувача, цивільно-правова угода тощо; багатоманітність суб'єктів соціального природокористування.

Верховенство права і управління в сфері природокористування та охорони довкілля.

Важливим для реалізації принципу верховенства права в площині регулювання екологічних суспільних відносин залишається інститут управління природокористуванням та охороною довкілля. Незважаючи на величезну кількість наукових досліджень цього інституту як фахівцями екологічного, так і адміністративного права, попри наявності ґрунтовних напрацювань у цій ділянці[1], алгоритм впровадження повноцінної системи верхо-

[1] Андрейцев В. І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики : монографія. – Дніпропетровськ: Нац. гірнич. ун-тет, 2011. – 373 с.; Гетьман Є. А. Принцип верховенства права у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади // Проблеми законності : збірник наукових праць / відп. ред. В.Я. Тацій – Харків: НЮУ ім. Ярослава Мудрого. – 2016. – Вип. 134. – С. 61-69; Заржицький О. С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти) : монографія. – Дніпропетровськ: Нац. гірнич. ун-тет, 2012. – 200 с.; Зуєв В. А. Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища : автор. дис…. канд. юрид. наук. – Харків, 2003. – 20 с.; Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: держава, право, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). 2-е вид. – Київ: Український інф.-прав. Центр, 2001. – 390 с.

венства права в управлінську екологічну діяльність практично не втілено й досі.

В сучасній науковій юридичній літературі пропонуються різні визначення управління в сфері природокористування та охорони довкілля. Проте при всьому різноманітті вони характеризуються певними загальними рисами: діяльність органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; діяльність у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з природокористуванням, охороною довкілля та забезпеченням екологічної безпеки; діяльність має чітко визначену управлінську спрямованість. Таким чином, управління в сфері природокористування та охорони довкілля – це механізм організації та діяльності органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері публічних екологічних інтересів, що виникають у зв'язку з використанням природних ресурсів, їх відтворенням і захистом, охороною навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Метою управління є здійснення заходів щодо скорочення з подальшою повною ліквідацією надходження в навколишнє природне середовище небезпечних для життя і здоров'я людини речовин; створення умов для екологічно обґрунтованого розміщення і подальшого розвитку продуктивних сил в окремих регіонах і державі в цілому; формування системи моніторингу за показниками здоров'я населення з урахуванням стану навколишнього природного середовища; створення і розвиток на території держави мережі території та об'єктів природно-заповідного фонду як еталонів якості довкілля, захисту і охорони історичних та культурних природних цінностей; досягнення раціонального природокористування за допомогою землеустрою, лісоустрою, паспортизації водних об'єктів, устрою територій заповідного, оздоровчого, історико-культурного та рекреаційного призначення.

В науковій літературі розроблені основні завдання управління в сфері природокористування та охорони довкілля з урахуванням розбудови сталого розвитку України, до яких пропонуються віднести: збалансоване використання природоресурсного потенціалу держави, забезпечення екологічної сталості природних систем;

структурну перебудову економіки і соціальної сфери на сталий розвиток; вироблення і реалізацію регіональної і комунальної політики сталого розвитку; формування скоординованих дій в усіх сферах суспільного життя; переорієнтацію соціальних, екологічних та економічних інститутів держави, державного регулювання щодо посилення зацікавленості громадян, юридичних осіб і соціальних груп у вирішенні завдань сталого розвитку; ведення моніторингу сталого розвитку та управління[1]. Їх реалізація передбачає використання всіх функцій управління, що перебувають у чіткій взаємодії між собою, – просторово-територіальний устрій об'єктів природи; ведення природоресурсних кадастрів; екологічне прогнозування; моніторинг довкілля; контроль за використанням природних ресурсів та охороною навколишнього природного середовища; екологічна стандартизація та нормування; інші, які передбачені екологічним законодавством та впливають на зміст суспільних відносин, що виникають в процесі управління природокористуванням та охороною довкілля.

Верховенство права в інституті управління природокористуванням та охороною довкілля частково знаходить своє втілення крізь призму передбачених в Конституції України повноважень Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в частині, яка стосується організаційно-правового забезпечення функціонування відповідних державних та самоврядних органів у сфері публічного адміністрування. Зокрема, до повноважень Верховної Ради України належить затвердження загальнодержавних програм охорони довкілля (п. 6 ст. 85); Президент України оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України (п. 21 ст. 106); Кабінет Міністрів України забезпечує проведення політики, у сферах охорони природи, екологічної безпеки і природокористування (п. 3 ст. 116); місцеві державні адміністрації на відповідній території

[1] Шапар А. Г. Про концепцію переходу України до сталого розвитку // Екологія і природокористування: зб. наук, праць Ін-ту проблем природокористування та екології НАН України. – Вип. 8. – Дніпропетровськ, 2006. – С. 45-58.

забезпечують виконання державних і регіональних програм охорони довкілля (п. 3 ст. 119); територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють землею, природними ресурсами, що є в комунальній власності та здійснюють інші повноваження, в т.ч. й екологічного спрямування (ч. 1 ст. 143).

При цьому слід мати на увазі, що Верховна Рада України як орган законодавчої влади найбільш ефективно і радикально впливає на регулювання суспільних відносин у галузі природокористування, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки саме шляхом прийняття законодавчих актів у цій царині. Окрім того, важливими напрямами функціонування Верховної Ради України стосовно регулювання відносин у відповідній галузі є прийняття нею документів, що містять концептуальні, програмні положення для вирішення екологічних проблем; фінансово-бюджетне регулювання природоохоронної діяльності; здійснення парламентського контролю за сферою екологічних правовідносин.

Місце і роль Президента України у вирішенні екологічних проблем визначається його конституційним статусом глави держави. В цій якості Президент України є гарантом додержання Конституції України, включаючи її приписи щодо забезпечення екологічної безпеки, прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, має можливість активно впливати на розвиток екологічного законодавства, вдосконалення організаційної системи управління в сфері екології, формування програм і заходів, спрямованих на попередження і нейтралізацію шкідливих технологічних впливів на навколишнє природне середовище[1]. Президенту України підпорядковується координаційний орган – Рада національної безпеки та оборони, головним завданням якої є забезпечення єдиної державної, політики у сфері національної безпеки, складовою якої є екологічна безпека.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо,

[1] Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: держава, право, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). 2-е вид. – Київ: Український інф.-прав. Центр, 2001. – С. 189.

через центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів АРК і місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує діяльність цих органів. У цьому статусі Кабінет Міністрів України має власну сферу діяльності, в т.ч. в галузі природокористування та охорони довкілля. Зокрема, до його компетенції в цій частині необхідно віднести: забезпечення розробки державних цільових, міждержавних екологічних програм; встановлення порядку розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, складів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, а також порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; прийняття рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення (ст. 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Місцеві державні адміністрації як складова частина системи органів виконавчої влади, підпорядкованої Кабінету Міністрів України, мають втілювати в життя політику держави в різних сферах суспільного життя, включаючи екологічну. Оскільки ж ця політика, юридична концепція якої знайшла відображення в екологічному законодавстві, орієнтована на врахування територіальних особливостей охорони навколишнього природного середовища при вирішенні загальнодержавних екологічних завдань, місцеві державні адміністрації мають сприяти досягненню балансу в забезпеченні загальнодержавних і місцевих екологічних інтересів[1]. До їх компетенції у зазначеному ланцюжку відноситься: здійснення управління та регулювання у сфері охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду України на відповідній території; участь у продовженні моніторингу стану навколишнього природного середовища; проведення державної екологічної експертизи; видача дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, викиди шкідливих речовин у навколишнє природне середовище, спеціальне використання природних ресурсів відповідно до законодавства (ст. 20-4 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

[1] Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: держава, право, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). 2-е вид. – Київ: Український інф.-прав. Центр, 2001. – С. 223.

Місцеве самоврядування – це система організації та діяльності місцевих жителів на відповідній території, яка являє собою сукупність різноманітних органів та інститутів. Ця сукупність функціонує як єдиний цілісний механізм, провідною ланкою котрого є територіальна громада. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Їх повноваження в сфері природокористування та охорони довкілля визначені окрім Конституції України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та низкою законів екологічного спрямування. Серед таких повноважень слід виділити: забезпечення реалізації екологічної політики України, екологічних прав громадян; затвердження з урахуванням екологічних вимог проектів планування і забудови населених пунктів, їх генеральних планів та схем промислових вузлів; видача дозволів (їх переоформлення, анулювання) на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення у випадках, передбачених законодавством; затвердження місцевих екологічних програм; забезпечення інформування населення про стан навколишнього природного середовища; здійснення контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища та ін. (ст. 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Разом із тим, в практичній площині виникає ціла низка питань, без вирішення яких механізм управління в сфері природокористування та охорони довкілля буде залишатися малоефективним інститутом в регулюванні суспільних відносин екологічного спрямування «людина – довкілля». Потребує вдосконалення та оптимізації система органів виконавчої влади в сфері екології, яка повинна відповідати потребам окремої людини та суспільства в цілому, не бути забюрократизованою, мати чітко виписані законодавством повноваження, реалізація яких здійснюється за усталеною процедурою. Необхідною передумовою такої системи повинно стати усунення дублювання між різними органами державної виконавчої влади у процесі здійснення управлінських функцій в сфері природокористування та охорони довкілля,

ліквідацію існуючої до цього часу негативної вади їх функціонування – поєднання контрольних функцій з іншими, в першу чергу господарсько-організаторськими функціями, а також припинення ганебної практики створення державних органів з експлуатації цінних з фінансово-прибуткової, для окремих верств населення (чиновників, олігархів тощо), точки зору, які штучно виводяться за межі контролю з боку органів місцевого самоврядування, екологічних громадських організацій та об'єднань, а в деяких випадках – державних природоохоронних органів, що здійснюють контрольно-наглядові функції у сфері екології.

Таким чином, принцип верховенства права в інституті природокористування та охорони довкілля повинен полягати в існуванні доволі чіткої, прозорої, зрозумілої та доступної системи правових норм, за якої вибудується вертикаль органів державної виконавчої влади у сфері екології, а повноваження та процедури їх реалізації будуть відповідати міжнародним та національним конституційним стандартам регулювання екологічних суспільних відносин з безумовним дотриманням встановлених правових норм усіма задіяними суб'єктами, в тому числі державою.

Верховенство права та екологічна безпека.

Наріжним каменем правового регулювання екологічної безпеки є верховенство права, яке пронизує цей інститут від визначення її поняття в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» і до законодавчого забезпечення екологічної безпеки в різних сферах суспільно-господарської діяльності. Це все базується на засадах, передбачених ст. 16 Конституції України, де забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу розглядається як обов'язок держави.

Принцип верховенства права в зазначеному інституті знайшов своє першоджерельне відображення в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., де було виділено окремий розділ, – екологічна безпека. У ньому зазначалося, що Україна дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його

молоде покоління, а також має право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, які спричиняють загрозу екологічній безпеці. Таким чином, саме в Декларації вперше було передбачено обов'язок Української держави щодо забезпечення екологічної безпеки та збереження генофонду народу України як втілення верховенства права в цей ланцюжок суспільних відносин.

Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, яка була затверджена постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. розглядала екологічну сферу як складову національної безпеки України та виділяла такі основні напрями її функціонування: впровадження і контроль за додержанням науково обґрунтованих нормативів природокористування та охорони довкілля; контроль за станом навколишнього природного середовища, виявлення та усунення загроз для здоров'я населення, своєчасне попередження громадян України у разі небезпеки; зниження антропогенних навантажень, ліквідація наслідків шкідливого впливу людської діяльності на природне середовище; впровадження у виробництво екологічно безпечних технологій; недопущення неконтрольованого ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів.

Подальший розвиток правового забезпечення екологічної безпеки знайшов своє відображення у постанові Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», в якій розв'язанню проблем техногенно-екологічної безпеки було присвячено спеціальний розділ – «Стратегія і тактика гармонійного розвитку виробничого та природоресурсного потенціалу».

До об'єктів екологічної безпеки традиційно відносять: людину, її життя і здоров'я; власність; суспільство з його матеріальними і духовними цінностями; державу, функціонування якої покликано забезпечувати нормальні умови для життєдіяльності громадян[1].

[1] Гетьман А. П. Коментар до ст. 16 Конституції України // Конституція України. Науково-практичний коментар. 2-ге вид., перероб. і допов. – Х.: Право, 2011. – С. 116-117.

Дослідження проблем правового забезпечення екологічної безпеки здійснювали такі відомі українські науковці як: В. І. Андрейцев[1], Г. І. Балюк, А. Г. Бобкова, В. А. Зуєв, Р. С. Кірін, Т. В. Коваленко, Т. Г. Ковальчук, М. В. Краснова, П. Ф. Кулинич, Н. Р. Малишева[2], М. В. Шульга, В. Л. Бредіхіна, Т. В. Григор'єва, М. К. Черкашина. Окрім того, спеціальні питання правового регулювання екологічної безпеки знайшли своє відображення в дисертаційних дослідженнях, що виконувалися: Т. Г. Ковальчук, М. О. Фроловим, Л. О. Бондарем, О. М. Хіміч, С. М. Романко, Ю. Л. Власенко, О. В. Москаленком, О. А. Шомпол та іншими дослідниками.

Науковці у своїх дослідженнях одностайні в тому, що наразі виникло нове коло суспільних відносин, в процесі яких необхідно: визначити перелік екологічно небезпечних видів діяльності та екологічно небезпечних об'єктів; встановити комплекс вимог і обов'язків щодо забезпечення екологічної безпеки у процесі здійснення відповідних видів діяльності та регульованої експлуатації джерел підвищеної екологічної небезпеки; виявити екологічно небезпечні території (зони) за місцем розміщення екологічно шкідливих об'єктів, здійснюваної екологічно небезпечної діяльності або внаслідок накопичення понад встановлені нормативи високотоксичних, шкідливих речовин, їх сполук та сумішей; закріпити систему вимог, норм і нормативів екологічної безпеки; забезпечити їх дотримання держави, а також фізичними та юридичними особами, які здійснюють екологічно небезпечні види діяльності та експлуатують аналогічні об'єкти; забезпечити ліцензування екологічно небезпечних видів діяльності або експлуатації таких об'єктів та ін.

За думкою В. І. Андрейцева, з огляду на виникнення таких відносин, норми права наповнюються відповідними моделями, механізмами, способами врегулювання і гарантування безпечного поводження з потенційно небезпечними видами діяльності, об'єктами і джерелами. Вимоги щодо забезпечення екологічної безпеки стають

[1] Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. – К. : Знання-Прес, 2002. – 332 с.

[2] Проблеми права екологічної безпеки: навч. посібник / Під заг. ред. М. В. Краснової та Р. С. Кіріна; відп. ред. В. І. Андрейцев. – Дніпро: НГУ, 2016. – 576 с.

загальними для суб'єктів, що здійснюють різні екологічно небезпечні види діяльності, або тих, які використовують такі об'єкти.

Отже, закономірно зумовлюється і комплексне правове регулювання цих правовідносин незалежно від джерел походження екологічної небезпеки. Вирішити такі завдання можливо в межах екологічного законодавства шляхом розроблення і прийняття комплексного нормативного акту щодо забезпечення екологічної безпеки здійснюваної людської діяльності, включаючи формування механізмів запобігання їх та подолання недоліків прояву стихійних сил природи, техногенних аварій і катастроф. Пропонується, щоб ці та інші питання були конкретизовані у спеціальному законодавчому акті – законі України про екологічну (природно-техногенну) безпеку[1].

Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р., з поміж закріплених завдань, які спрямовані на поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки, виділяє запобігання порушенням санітарно-гігієнічних вимог до якості повітря, встановлює норми щодо забезпечення екологічно збалансованого природокористування, яке є підґрунтям для соціально-економічного розвитку України. Серед інструментів реалізації національної економічної політики цим законом виокремлено оцінку впливу стратегій, програм, планів на стан навколишнього природного середовища, екологічну експертизу та оцінку впливу об'єктів екологічної експертизи на стан довкілля, системи екологічного управління, законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища та ін.

Правові засади забезпечення екологічної безпеки населених пунктів (ст. 59 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») містяться в законах України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р., «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002 р., «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р.; право-

[1] Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. – К. : Знання-Прес, 2002. – С. 117.

вий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій (ст. 65 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») урегульовано Кодексом цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. та Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 р.; правові засади забезпечення екологічної безпеки на транспорті (ст. 56 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») передбачені Законом України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 р. та низкою міжнародно-правових конвенцій, які ратифіковані Україною та стали частиною національного законодавства: Конвенцією ООН з морського права 1982 р.; Міжнародним кодексом морського перевезення небезпечних вантажів 1965 р.; Віденською конвенцією про відповідальність операторів транспортних терміналів 1991 р.; Міжнародною конвенцією про відповідальність і компенсацію збитків у зв'язку з перевезенням морем шкідливих і небезпечних речовин 1996 р.; Міжнародною конвенцією про цивільну відповідальність за забруднення бункерним паливом 2001 р.; правове забезпечення продовольчої та генетичної безпеки як складових екологічної безпеки від неконтрольованого та шкідливого біологічного впливу (ст. 53 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») передбачено законами України «Про безпечність та якість харчових продуктів» в редакції від 6 вересня 2005 р., «Про дитяче харчування» від 14 вересня 2006 р., «Про пестициди та агрохімікати» від 2 березня 1995 р., «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» від 14 січня 2000 р., «Про виробництво та обіг сільськогосподарської продукції та сировини» від 3 вересня 2013 р.; правові засади забезпечення екологічної безпеки у сфері поводження з відходами (ст. 55 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища») урегульовано законами України «Про відходи» від 5 березня 1998 р., «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 березня 2005 р.,«Про Загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами» від 14 вересня 2000 р., «Про Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними від-

ходами» від 17 вересня 2008 р., «Про утилізацію транспортних засобів» від 4 липня 2013 р., «Про хімічні джерела струму» від 23 лютого 2006 р. І цей перелік законодавчих актів (законів, кодексів, міжнародних конвенцій), які визначають правові засади екологічної безпеки, що передбачено Конституцією України, можна продовжити.

Підсумовуючи наведене, можливо зазначити, що верховенство права в інституті екологічної безпеки знаходить своє втілення крізь призму передбачених Конституцією України основоположних приписів екологічної безпеки та розроблених на її засадах законах України як то: забезпечення екологічної безпеки – обов'язок Української держави (ст. 16); виключно законами України визначаються правові засади екологічної безпеки (пп. 5, 17 частини першої ст. 92) та правовий режим надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації (п. 19 частини першої ст. 92). Ці конституційні положення віддзеркалені у низці наведених вище законів України, присвячених регулюванню відповідних суспільних відносин, що виникають у тій чи іншій сферах забезпечення екологічної безпеки.

Верховенство права та еколого-правове регулювання і охорона клімату.

Національне екологічне законодавство довгий час не переймалося проблемами правового регулювання та охорони клімату. Осторонь від цього питання залишалися й наукові дослідження, що були присвячені правовим проблемам екологічних суспільних відносин. Тектонічні зміни в цьому питанні відбулися після прийняття Рамкової конвенції ООН про зміну клімату від 9 травня 1992 р. та Кіотського протоколу до цієї конвенції від 11 грудня 1997 р. Рамкова конвенція була підписана від імені України 11 червня 1992 р., ратифікована Законом України від 29 жовтня 1996 р. та набрала чинності для України 11 серпня 1997 р.[1].

Кінцева мета Конвенції і усіх пов'язаних з нею правових документів полягає в тому, щоб досягти у виконанні визначених нею положень стабілізації концентрацій парникових газів в атмосфері на такому рівні, який не допускав би небезпечного антропогенного

[1] Офіційний вісник України, 2012. – № 83. – Ст. 3381.

впливу на кліматичну систему. Такий рівень має бути досягнутий у строки, необхідні для природної адаптації екосистем до зміни клімату, що дасть можливість не ставити під загрозу виробництво продовольства і сприятиме забезпеченню подальшого економічного розвитку та стійкій основі (ст. 2 Рамкової конвенції).

Серед принципів, якими керуються сторони у своїй діяльності по досягненню мети Конвенції, виділяються наступні: захист кліматичної системи на благо нинішнього і майбутніх поколінь людства на основі справедливості; вжиття попереджувальних заходів з метою прогнозування, запобігання або зведення до мінімуму причин зміни клімату і пом'якшення його негативних наслідків; політика і заходи в галузі захисту кліматичної системи від антропогенних змін мають відповідати конкретним умовам кожної зі сторін і бути інтегрованими з національними програмами розвитку; співробітництво з метою встановлення сприятливої і відкритої міжнародної економічної системи.

Прийняття Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї стало потужним поштовхом для суттєвих перетворень в екологічному законодавстві України та проведенні наукових досліджень на відповідну тематику. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. «Про Кліматичну програму України», клімат було визнано одним із основних природних ресурсів, від якого залежать умови життя і діяльності людини, напрями і рівень розвитку економіки. Однією з перших наукових публікацій стала стаття В. М. Комарницького «Україна в міжнародно-правовому співробітництві з питань зміни клімату», яка вийшла друком у 2005 р. За думкою автора, Кіотський протокол охопив різноманітні тенденції, спрямовані на глобалізацію у вирішення проблем економіки й екології, що є складовою сталого розвитку, тобто гармонійного економічного, екологічного та соціального розвитку суспільства. Окрім того, приєднання України до Кіотського протоколу вимагало виконання на національному рівні відповідних зобов'язань: створення національної системи для оцінки антропогенних викидів із джерел та абсорбції поглиначами всіх парникових газів; створення і супроводження національного

реєстру врахування встановленої кількості викидів парникових газів; забезпечення участі громадськості у прийнятті рішень щодо питань зміни клімату[1].

У подальшому проблемам правового регулювання та охорони зміни клімату була присвячена ціла низка наукових праць, авторами яких є: А. П. Гетьман та В. І. Лозо[2], С. В. Кузнєцова[3], О. П. Мірошниченко[4]. Спеціальне дисертаційне дослідження питань клімату як об'єкта еколого-правової охорони в Україні було проведено К. А. Прохоренко[5].

В юридичній літературі поняття клімату (в еколого-правовому аспекті) розглядається як цілісна сукупність (система) природних умов і процесів, що полягають у безперервній взаємодії, обміні і розподілі енергії між природними об'єктами та підлягають правовій охороні в якості умови, джерела та ознаки безпечного, стабільного і якісного навколишнього природного середовища – інтегрованого об'єкта екологічного права[6], або ж як об'єкт природного походження, який характеризується станом кліматичної системи (атмосфери, гідросфери, біосфери та геосфери у їх взаємозв'язку і взаємодії), визнаний нормами міжнародного екологічного права у якості об'єкта, на який здійснюється небезпечний антропогенний вплив у формі юридично визначених видів діяльності, пов'язаних із здійсненням викидів парникових газів та потребує вжиття спеціальних міжнародних і державно-правових заходів, спрямованих на

[1] Комарницький В. М. Україна в міжнародно-правовому співробітництві з питань зміни клімату // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ, 2005. – Вип. 4. – С. 16-21.

[2] Гетьман А. П., Лозо В. І. Правовий захист клімату Землі: історична динаміка, основні компоненти й перспективи розвитку Кіотського процесу // Проблеми законності: акад. зб. наук. праць. – Харків, 2012. – Вип. 120. – С. 104-115.

[3] Кузнєцова С. В. Національне законодавство України щодо охорони клімату і перспективи його вдосконалення // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 66. – К.: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2014. – С. 211-219.

[4] Мірошниченко О. П. Боротьба зі зміною клімату як один із провідних напрямків екологічної політики ЄС (правові аспекти) // Міжнародне право і національне законодавство: зб. наук. праць. – Київ, Київ. міжн. ун-т, 2005. – Вип. 4. – С. 21-31.

[5] Прохоренко К. А. Клімат як об'єкт еколого-правової охорони в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук. – Київ, 2013. – 16 с.

[6] Прохоренко К. А. Теоретичні аспекти поняття «клімат» в еколого-правовому регулюванні // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка: Юридичні науки. – 2011. – Вип. 86. – С. 105.

стабілізацію концентрацій парникових газів у атмосфері на такому рівні, за якого не допускається порушення рівноваги кліматичної системи, а також погіршення у зв'язку з цим якості та безпечності навколишнього природного середовища[1].

В юридичній літературі дещо скептично відносяться до законодавчої та нормативно-правової бази, що регулює охорону клімату в державі, вважаючи її малодослідженою. Зокрема, за думкою С. В. Кузнєцової, наявна нормативна база України не є достатньою та потребує значного вдосконалення, особливо врегулювання питань зміни клімату на рівні законів. На її думку, необхідно прийняти стратегічні документи з питань глобальних змін клімату та їх впливу на навколишнє природне середовище, економіку і людину, які визначать політику держави в цій сфері на найближчі роки (політичні програми, державні стратегії розвитку промисловості, енергетики, транспорту, житлово-комунального господарства, сільського господарства, поводження з відходами, землекористування і лісового господарства та інших галузей економіки)[2].

Разом із тим, з урахуванням останніх тенденцій міжнародного та національного правового регулювання і охорони клімату необхідно з оновлених позицій поглянути на кліматичну проблему. В першу чергу мова йде про сесію ООН, яка проводилася з 30 листопада по 11 грудня 2015 р., та на якій була прийнята Паризька угода до Рамкової конвенції про зміну клімату. Угода ратифікована Законом України від 14 липня 2016 р.

Паризька угода, посилюючи реалізацію Конвенції про зміну клімату, у тому числі її мети, спрямована на зміцнення глобального реагування на загрозу зміни клімату в контексті сталого розвитку та зусиль з викорінення бідності, у тому числі шляхом: стримування зростання глобальної середньої температури значно нижче передбачених в ній показників, визнаючи, що це суттєво занизить ризики та наслідки зміни клімату; підвищення здатності

[1] Прохоренко К. А. Клімат як об'єкт еколого-правової охорони в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук. – Київ, 2013. – С. 3.

[2] Кузнєцова С. В. Становлення правового регулювання охорони клімату в Україні // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 64. – К.: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2014. – С. 303.

адаптування до несприятливих наслідків зміни клімату, а також сприяння опірності до зміни клімату та низько вуглецевому розвитку таким чином, щоб не ставити під загрозу виробництво продовольства; забезпечення узгодженості фінансових потоків із напрямом низько вуглецевого та опірного до зміни клімату розвитку (ст. 2 Угоди). В ч. 2 ст. 5 Угоди передбачено, що Сторонам цієї угоди рекомендується вживати дії щодо реалізації та підтримки, у т.ч. шляхом виплат відповідно до отриманих результатів, існуючої системи, як викладено у відповідних керівних принципах та рішеннях, вже прийнятих в рамках Конвенції для: стратегічних підходів та позитивних стимулів стосовно діяльності, пов'язаної зі скороченням викидів у результаті вирубки й деградації лісів, а також із роллю збереження недоторканості лісів, сталого управління лісами та збільшення накопичення вуглецю в лісах у країнах, що розвиваються; та альтернативних стратегічних підходів, таких, що поєднують спільні підходи з пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації до неї інтегрованого та сталого управління лісами, підтверджуючи важливість стимулювання, у разі необхідності, інших не вуглецевих вигід, пов'язаних із такими підходами.

Підтвердженням взятих Україною на себе зобов'язань по виконанню Рамкової конвенції ООН про зміну клімату стала схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року[1].

Метою Концепції є вдосконалення державної політики у сфері зміни клімату для досягнення сталого розвитку держави, створення правових та інституційних передумов для забезпечення поступового переходу до низько вуглецевого розвитку за умови економічної, енергетичної та екологічної безпеки і підвищення добробуту громадян.

В Концепції зазначається про те, що невідкладність розв'язання проблем у сфері зміни клімату зумовлена: необхідністю удосконалення законодавчої бази у цій сфері; недостатньо чітким розподілом функцій, низьким рівнем координації дій та інституційної

[1] Офіційний вісник України, 2016. – № 99. – Ст. 3236.

спроможності органів державної влади щодо планування і проведення дій у зазначеній сфері; неузгодженістю політики у сфері зміни клімату із законодавчими та іншими нормативно-правовими актами в інших соціально-економічних сферах; відсутністю системного підходу до створення наукового підґрунтя діяльності у сфері зміни клімату; недостатньою обізнаністю громадянського суспільства та органів державної влади з усіма аспектами проблеми зміни клімату та низько вуглецевого розвитку держави.

Основними напрямами реалізації Концепції є: зміцнення інституційної спроможності щодо формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері зміни клімату; запобігання зміни клімату через скорочення антропогенних викидів і збільшення абсорбції парникових газів та забезпечення поступового переходу до низько вуглецевого розвитку держави; адаптація до зміни клімату, підвищення опірності та зниження ризиків, пов'язаних зі зміною клімату.

Таким чином, верховенство права в інституті еколого-правового регулювання і охорони клімату знаходить своє віддзеркалення в міжнародних публічно-правових угодах, – Рамковій конвенції ООН про зміну клімату, Кіотському протоколі та Паризькій угоді до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, – де Україна є стороною та згоду на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, що відповідає вимогам ч. 1 ст. 9 Конституції України. З урахуванням положень, що містяться в цих міжнародних договорах, Україна вибудовує свою кліматичну політику через призму адаптації національного законодавства до існуючих на міжнародному рівні стандартів у сфері охорони клімату. Яскравим прикладом такої адаптації є прийняття наведеної вище Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року, якою передбачено низку заходів стосовно зміцнення інституційної спроможності щодо формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері зміни клімату; запобігання зміни клімату через скорочення антропогенних викидів і збільшення абсорбації парникових газів та забезпечення поступового переходу до низько вуглецевого розвитку держави; адаптація до зміни клімату, підвищення опірності

та зниження ризиків, пов'язаних зі зміною клімату. Концепцією визнано, що її реалізація дасть змогу: удосконалити державну політику у сфері зміни клімату і посилити інституційну спроможність для її реалізації; забезпечити дотримання усіх зобов'язань України за Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату та іншими міжнародними угодами у сфері зміни клімату, Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами; забезпечити законодавче та нормативно-правове врегулювання ринкових і неринкових інструментів скорочення антропогенних викидів та збільшення абсорбації парникових газів, включаючи впровадження внутрішньої системи торгівлі квотами на викиди парникових газів та удосконалення екологічного оподаткування у частині викидів парникових газів; посилити спроможність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до розроблення та здійснення заходів із запобігання зміні клімату та адаптації до неї; забезпечити системне наукове, методологічне та освітянське супроводження всіх аспектів діяльності у сфері зміни клімату; підвищити рівень участі громадськості у прийнятті управлінських рішень у сфері зміни клімату та деякі інші.

Підсумовуючи викладені міркування стосовно верховенства права в окремих інститутах екологічного законодавства України, – праві власності на природні ресурси, праві природокористування, управлінні у сфері природокористування та охорони довкілля, правовому забезпеченні екологічної безпеки, еколого-правовому регулюванні і охороні клімату, – можна зробити наступні висновки.

Ідея верховенства права поступово проникає в матерію екологічного законодавства, створюючи необхідні умови для консолідації в регулюванні екологічних суспільних відносин, що знаходить своє відображення в Конституції України, законодавчих актах екологічного спрямування та міжнародно-правових угодах.

Принцип верховенства права має бути покладений в основу тлумачення новітнього національного екологічного правопорядку, де наріжним каменем має виступати ідея побудови екологічної держави.

Екологічна держава уособлює в собі природне право людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, гарантовану і необмежену можливість особи звертатися до суду за захистом цього права, а також пов'язане з цим: підвищення рівня суспільної екологічної свідомості; поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки; припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування спроможної екологічної мережі та природно-заповідного фонду; забезпечення екологічно збалансованого природокористування; інтеграцію екологічної політики та створення демократичної системи інтегрованого екологічного управління; врахування питань навколишнього природного середовища і розвитку в процесі прийняття рішень; комплексний підхід до планування і раціонального використання природних ресурсів; раціональне використання вразливих екосистем; екологічно безпечне використання біотехнології; застосування комплексних підходів до освоєння водних прісних ресурсів, ведення водного господарства і водокористування; екологічно безпечне вилучення небезпечних відходів, включаючи запобігання незаконному міжнародному обігу токсичних і небезпечних відходів та інші.

Таким чином, верховенство права – це той ланцюжок, який дає змогу легко і безпомилково здійснити реформу національного екологічного правопорядку у векторному спрямуванні до оголошення України як «суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової та екологічної держави», що стане інноваційною моделлю її суспільного та державного розвитку.

3.2. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

***КОСТИЦЬКИЙ В.В**. – доктор юридичних наук, професор, професор Київського національного університету імені Тараса Шевченка, дійсний член (академік) НАПрН України (м. Київ)*

1. Довкілля (життєвий простір) як об'єкт правової охорони.

Сучасна наука розглядає природу (довкілля) як систему, що включає елементи органічної та неорганічної природи, а також і елементи рукотворної природи. Суспільство пов'язане своїм походженням, існуванням і майбутнім з природою – динамічною відкритою системою, необхідним і доступним для буття **життєвим простором людини**, що піддається впливу суспільства, яке у ньому живе. Залучення нових природних умов у сферу матеріального виробництва означає, що компоненти довкілля стають соціалізованими елементами суспільного буття або як засоби виробництва, або як різноманітні предмети суспільного чи особистого споживання. Тому в основі сучасного екологічного права як доцільного соціального феномену має бути підтримання оптимальної взаємодії законів двох сфер, а саме екологічне право має базуватися на врахуванні вимог законів природи, вивченні проблем охорони довкілля і раціонального природокористування у напрямі пошуків механізму узгодження дії соціальних і природних законів, опрацюванні заходів для врегулювання співвідношення природних і соціальних екосистем. У зв'язку з цим проблема охорони довкілля як життєвого простору людини охоплює і охорону природи, і раціональне використання природних ресурсів, і забезпечення сприятливого для життя людини довкілля, а мінімальним обов'язком держави для останнього є забезпечення екологічної безпеки.

Питання сталого розвитку, зваженого і раціонального природокористування не означають ототожнення екологічної рівноваги зі стагнацією продуктивних сил, "нульовим зростанням", розраховувати на що було б, щонайменше наївно і противно природі людини. Тому завданням права як регулятора суспільних відносин і носія

соціальних цінностей є формування системи забезпечення екологічно збалансованого (сталого) розвитку.

Визначальним тут є визнання того, що теоретичний і практичний аналіз усього попереднього досвіду взаємовідносин людини і навколишнього природного середовища її існування дозволяє виділити такі концептуальні основи використання людиною довкілля як середовища свого існування з врахуванням наступних постулатів:

1. Суспільство і природа є системами взаємодії, де природні зв'язки людини і довкілля органічно переплітаються з соціальними, органічними зв'язками і проявляються як освоєння людиною ("олюднення") навколишнього природного середовища, включення його елементів до суспільного виробництва та суспільного життя у цілому.

2. Соціум сьогодні не може розглядатися як сукупність громадянських суспільств у рамках національних держав, а є глобальним громадянським суспільством, відносини якого з довкіллям та з приводу природних ресурсів, забезпечують розвиток.

3. Нова система господарювання має характеризуватися чіткими принципами екологізації виробничої, політичної, духовної та іншої діяльності і відповідними вимогами до соціальних умов життєдіяльності людей. Важливо, щоб у цій системі почали діяти нові критерії оцінки процесів відтворення природних ресурсів і умов життя, які відповідали б загальним гуманістичним цілям суспільства[1].

4. Необхідною стає реалізація морально-етичного екологічного імперативу як критерію розвитку, основи такої взаємодії суспільства і природи, яка дозволяє зберегти не тільки природні багатства для нинішніх і прийдешніх поколінь, а й сприятливий життєвий простір людини.

5. Виробничі відносини у кожній сфері, галузі, ланці і фазі функціонування і розвитку суспільного виробництва повинні ґрунтуватися на раціональному природокористуванні.

6. Екологічна політика держав має узгоджуватися із врахуванням того, що Земля – наш спільний дім (спільний життєвий простір), а майбутнє наших дітей і внуків – це наше спільне майбутнє.

[1] Див. про це: Урсул А.Д. Интенсивный путь взаимодействия общества и природы: противоречия, проблемы, перспективы / Взаимодействие общества и природы. Философско-методологические аспекты экологической проблемы. – М.: "Наука", 1986. – С. 85.

7. Наша цивілізація має відмовитися від того, що екологічна функція сучасних держав зводиться до забезпечення екологічної безпеки, що дає можливість державам маніпулювати нормативами і стандартами екологічної безпеки з врахуванням фінансових можливостей держави, та призводить до не завжди справедливого розподілу державних і суспільних коштів на фінансування природоохоронних потреб. В основі екологічної функції держави має знаходитися закріплений в конституції імператив, її обов'язок забезпечувати сприятливе для життя довкілля.

Пошуки і розробки на методологічному рівні, у тому числі і на дефінітивному рівні, є дуже важливим етапом і умовою не тільки осмислення сучасного стану взаємодії суспільства і довкілля, яке забезпечує розуміння його сутності, тотожності і розходження. Зазначене передбачає необхідність розробки нової доктрини екологічного права, приписи якого мають лягти в основу як екологічної політики національних держав, так і функціонування глобалізованого громадянського суспільства.

Сучасною наукою опрацьовано певну термінологію у досліджуваній нами сфері. До найважливіших серед екологічних дефініцій належить поняття "природа", "природні об'єкти", "природні ресурси", "навколишнє середовище", "навколишнє природне середовище", "охорона природи", "охорона природного навколишнього середовища", "екологічні вимоги", "екологічна безпека", "використання природних ресурсів", "раціональне використання природних ресурсів". Їх аналіз дуже важливий, оскільки ці поняття є засобом вираження мети дослідження і самої науки, часто визначають зміст правових норм. Такий аналіз, до того ж, дає змогу спілкуватися однією професійною мовою, адекватно розуміти один одного.

Поняття охорони навколишнього природного середовища, відрізняється від поняття охорони природи. За своєю суттю охорона природи до цього зводилася спочатку лише до збереження унікальних природних об'єктів, окремих видів тварин і рослин, не поширюючись на природні ресурси загалом. У той час ще й перед людством не постала проблема попередження забруднення довкілля.

Поняття «охорона природи» тоді не охоплювало всієї природи – матеріального світу, який оточує суспільство, а стосувалося тільки її окремих об'єктів, зводилася до вирішення фрагментарних проблем шляхом виділення природно-заповідних територій із сфери виробництва, починаючи ще з XVIII ст., коли був створений перший заказник поблизу Праги. Слушно перший період охорони довкілля називають періодом "консервативної охорони природи", оскільки суть цієї діяльності полягала у вилученні з господарського вжитку певних природно-заповідних територій, у тому числі за допомогою правових засобів, встановлення особливих режимів використання цих об'єктів природи.

Пригадаємо, що вперше прямо питання про необхідність охорони природи було поставлене на міжнародній конференції біологів з питань охорони природи у Берні у 1913 р., потребу у проведенні якої науково обґрунтував у 1910 р. на VIII Міжнародному зоологічному конгресі в австрійському місті Граці швейцарський зоолог П. Саразін.[1] Тільки після того, як у людей зросла зацікавленість у збереженні елементів природи, що є джерелами засобів їх життя, поступово сформувався інший напрям природоохоронної діяльності – охорона та раціональне використання природних ресурсів, що зберіг самостійне значення, як і консервативна охорона природи. Тепер право стало мірою використання природних ресурсів через нормативно закріплені дозволи, стандарти, ліміти, нормативи використання природних ресурсів.

Незважаючи на те, що потреба охорони визначних, унікальних та особливо цінних місць природи і природних ресурсів і далі зростає, на перший план виступила зацікавленість людства у збереженні сприятливого стану природи як життєвого середовища людини в умовах бурхливого науково-технічного прогресу, демографічного вибуху, урбанізації тощо. У зв'язку з цим поняття природи набуло, нарешті, свого первісного значення. Оскільки на практиці збереглося поняття природи (у вузькому розумінні) і охорони природних ресурсів, для означення нового аспекту відносин людей до природи

[1] Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. – М.: Междунар. отношения, 1982. – С. 19-20.

застосували новий термін – "охорона навколишнього природного середовища", який в Конституції України зусиллями автора цих рядків було трансформовано в термін "охорона довкілля".

Додаючи до терміну «навколишнє середовище» слово «природнє», ми таким чином підкреслюємо наявність важливої складової довкілля – як недоторканної, так і рукотворної природи як об'єкта правової охорони.

Однак, у поняття "навколишнє середовище" може вкладатися дещо інший зміст. Скажімо, модельний закон про охорону навколишнього середовища, підготовлений Радою Європи і ухвалений нею в 1994 р., у поняття "навколишнє середовище" поряд із природними ресурсами (такими, як повітря, зовнішній космос, вода, ґрунт, клімат, фауна і флора в їх взаємодії) включає і цінності, які формують створене людиною природне середовище, а також якість життя в тій мірі, в якій вони мають чи можуть мати вплив на здоров'я і добробут людини. Таким чином, поняття навколишнього природного середовища охоплює умови побуту людини та інші об'єкти штучного походження, а також має свої національні особливості. Наприклад, у США складовою частиною законодавства про навколишнє природне середовище є регулювання охорони історичних місць.

Під **охороною навколишнього природного середовища (довкілля)** розуміється діяльність з метою встановлення (у разі порушення) та підтримання на стабільному рівні його сприятливого стану, запобігання деградації в процесі суспільного розвитку, підтримання екологічної рівноваги. Це специфічний вид діяльності суспільства, що має на меті обмежити або повністю припинити забруднення довкілля і запобігти вичерпанню природних ресурсів, а також не допустити постійного порушення цілісності природи та відносно стійких взаємовідносин між підсистемами і компонентами, що склалися у ході еволюційного розвитку.[1]

Найважливішими компонентами навколишнього природного середовища, які використовуються в процесі суспільного виробництва для задоволення матеріальних і культурних потреб суспіль-

[1] Философские и социально-гигиенические аспекты охраны окружающей среды / Под ред. Г.И.Царегородцева. – М.: "Медицина", 1976. – С. 29-30.

ства, є "природні ресурси". Бачимо, що потреба у правовому регулюванні раціонального використання природних ресурсів як складової навколишнього природного середовища об'єктивно обумовлює формування у системі екологічного права окремої галузі – природоресурсного права.

Необхідність цілісного підходу до проблем охорони природи, невіддільних від питань раціонального використання природних ресурсів, була сформульована тільки в середині XX століття. Вчені-юристи називали охорону природи та її використання двома сторонами одного явища, розглядали їх як двоєдиний процес взаємодії суспільства і природи. Охорона природи і раціональне використання природних ресурсів, як влучно зазначав професор Василь Мунтян,[1] є по суті "дві сторони однієї медалі". Представники економічної науки схильні розглядати охорону природи тільки як вид раціонального природокористування; ряд вчених-економістів пропонує сучасний процес раціонального природокористування розглядати як більш широке поняття, ніж матеріальне виробництво, оскільки воно, поряд із виробничим споживанням і відтворенням природних ресурсів, охоплює ще й діяльність з охорони навколишнього природного середовища від деградації і забруднення і формування фундаменту майбутньої цивілізації[2].

Деякі підстави для такого твердження є, оскільки при цьому посилаються на те, що, окрім використання корисних копалин, води і атмосферного повітря для виробництва і роботи транспорту, як вид природокористування треба розглядати навіть розміщення відходів скидання стічних вод.

Звичайно, це залежить від усталених поглядів, законодавчого закріплення термінів. Дійсно, навіть при розміщенні відходів необ-

---

[1] Мунтян В.Л. Правова охорона природи УРСР. – К.: Вища школа, 1982. – С. 24.

[2] Синякевич І.М. Економіка галузей лісового комплексу. – Львів: Світ, 1996; його ж: Економіка природокористування: Навч. посібник. – К., 1996; Менеджмент у виробничій сфері: Навч. посібник для студентів вузів / Синякевич І.М., Сенько Є.І., Огородник М.М. – Львів, 1998; Синякевич И.М, Туныця Ю.Ю. Стимулирование эколого-экономической эффективности лесопользования. – Львов: Вища школа, 1985; Туныця Ю.Ю. и др. Комплексное лесное хозяйство. – М.: Агромиздат, 1987; його ж: Эколого-экономическая эффективность природопользования. – М.: "Наука", 1980; Эколого-экономические и социально-правовые вопросы природопользования и охраны природы: Тез. докл. и выступлений участников Третьей Львовской науч.-практ. конф. / Ин-т региональных эколог. проблем при Львовском ун-те им. И. Франко и др. – Львов, 1989.

хідний дозвіл власника землі, хоч мова йде про надра землі або водні ресурси. Однак для виробництва азотних добрив за рахунок вилучення азоту з атмосферного повітря дозвіл на таке природокористування не встановлений, незважаючи на те, що автором у проект Закону України "Про охорону атмосферного повітря" була включена стаття, яка передбачала правове регулювання використання атмосферного повітря як сировини для промислових потреб. Натомість Міністерство охорони навколишнього природного середовища України методично "тиснуло" на відповідні комітети Верховної Ради України і за рахунок партійної підтримки у Парламенті домоглося вилучення цієї статті із Закону України про охорону атмосферного повітря.

Не можна віднести з юридичної точки зору до видів природокористування і такий спосіб "розміщення" відходів як викиди в атмосферу. Об'єктом права власності Українського народу згідно зі ст. 5 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" та ст. 13 Конституції України є атмосферне повітря. Доречно згадати, що у робочих матеріалах Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по доопрацюванню проекту Конституції України у 1996 році певний час у цій статті замість терміну "атмосферне повітря" застосувався термін "повітряний простір", збереження якого у тексті Конституції України породило б зовсім інші правові відносини.

Користування природними ресурсами – речова форма реалізації права власності на природні ресурси, яка передбачає наступне володіння, користування як розпорядження ними або товарами, послугами, продукцією, які вміщують природні ресурси.

Натомість використання природних ресурсів є поняттям значно ширшим і окрім природокористування включає і такі види взаємодії людини і природи, які не передбачають залучення природних ресурсів. Вдихаючи повітря, людина використовує його, вилучає кисень, забезпечує свою життєдіяльність, не створюючи нової вартості. У цьому випадку індивід тільки реалізує своє право загального природокористування, природне право на життя у довкіллі незалежно від матеріального виробництва.

Саме тому законодавець передбачив, що право власності Українського народу на природні ресурси включає право володіння, розпорядження і **використання** (виділено нами. – *В.К.*) природних багатств (ст. 4 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"). Стаття ж 38 цього Закону встановила два види використання природних ресурсів – загальне і спеціальне.

У Конституції України при редагуванні ст. 13 було збережено еколого-правовий зміст права власності і закріплено право громадян користуватися природними об'єктами відповідно до Закону. Еколого-правовий зміст терміну "право використання природних ресурсів" у результаті цього не постраждав, але з'явилася потреба і юридична підстава для рішення Конституційного Суду України.

Соціально-економічний характер охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів визначає природу всієї системи виробничих зв'язків, що розрізняються орієнтацією їхніх векторів за лініями "людина – природа" і "людина – людина". Таким чином, раціональне (збалансоване) використання природних ресурсів – це така система відносин суспільного виробництва, при якій досягається оптимальне співвідношення між економічним зростанням та зростанням матеріальних і духовних потреб населення і наявними запасами природних ресурсів, їх можливої заміни на штучні засоби виробництва, достатність цих запасів у рамках певного історичного відрізку.

Зміст поняття "охорона довкілля" включає сукупність багатьох видів діяльності. Різнобічна діяльність суспільства з охорони довкілля свідчить про багатоплановість змісту цього поняття і вказує на необхідність комплексного підходу до вирішення питань, пов'язаних із його визначенням, взаємодії всіх напрямків охорони навколишнього природного середовища.

У багатьох країнах, насамперед західноєвропейських, діяльність людей, об'єднана як охорона довкілля та скерована на збереження, відновлення і поліпшення природних умов, позначається трьома термінами: **охорона природи (у вузькому розумінні); охорона раціонального використання природних ресурсів; забезпечення екологічної безпеки.**

В основі такого поділу – особливості суспільних відносин у кожній із цих сфер, які не тільки позначаються окремим поняттям, а й детермінують структуру системи екологічного права. Поняття "навколишнє природне середовище" – одна з найбільш фундаментальних категорій сучасної науки і практики, що стоїть в одному ряді з такими категоріями, як світ, економіка, суспільство. Саме навколишнє природне середовище (довкілля), а не природа, є інтегрованим об'єктом правового регулювання суспільних відносин з приводу природи, відповідно як до національного законодавства, так і до міжнародного права.

Іншим важливим поняттям, значення якого співставне з попереднім, є "сприятливе навколишнє середовище". Це поняття часто використовується в актах законодавства та на практиці. Саме поняття сприятливого навколишнього середовища служить орієнтиром для правового регулювання природокористування, критерієм оцінки правового характеру екологічних вимог, встановлених у законодавстві, і відповідної діяльності уповноважених органів державної влади.

Право на сприятливе навколишнє природне середовище (право на сприятливе довкілля) – одне з фундаментальних і всеосяжних суб'єктивних прав людини.

Сприятливість навколишнього природного середовища означає також його придатність задовольняти естетичні та інші запити людини, зберігати видову різноманітність. Підтримання сприятливого стану довкілля з метою задоволення цих потреб і збереження потенціалу природи забезпечується і регулюванням режиму природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною, рекреаційних зон тощо.

Навколишнє природне середовище є сприятливим, якщо його стан відповідає встановленим у законодавстві про охорону довкілля критеріям, стандартам і нормативам, які стосуються екологічної чистоти, екологічної стійкості, видової різноманітності і естетичного багатства, а також екологічної безпеки.

Інша важлива характеристика навколишнього середовища стосується ресурсоємності природних багатств. Врахування

екологічних вимог при регулюванні використання природних ресурсів з метою задоволення економічних інтересів і потреб людини забезпечується згідно із зазначеним Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» шляхом лімітування природокористування. Ліміти на природокористування є системою екологічних обмежень і являють собою обсяги граничного використання (вилучення) природних ресурсів, які встановлюються природокористувачам на певний термін.

Взаємодія суспільства і природи об'єктивно визначає багатогранність з відносин використання природних ресурсів, що виникають між суб'єктами таких відносин і довкіллям, між самими суб'єктами. Людська діяльність з використання природних ресурсів супроводжується сповідуванням моделі суспільного устрою, побудованої на принципі зростаючих потреб, що, відповідним чином, передбачає активне втручання людини в природу з перманентним розширенням використання природних ресурсів у суспільному виробництві як основного джерела матеріального базису такої моделі, формування суспільства споживання, незалежно від того, як буде названий такий суспільний устрій – капіталізмом, соціалізмом, постіндустріальним суспільством і т.д. Адже модель будь-якого суспільства споживання неминуче екстраполюється на споживацьке відношення до природних ресурсів з усіма негативними наслідками.

2. Екологічне право та екологічна функція держави.

Наявність таких проблем детермінують соціальну потребу в охороні довкілля та формуванні системи екологічного права, обумовлюють потребу у виділенні такої функції держави, як екологічна. В юридичній літературі функціями держави вважаються основні напрями її діяльності, спрямованої на вирішення спільних справ суб'єктів суспільства та задоволення потреб і інтересів людини і громадянина.

При цьому зазначається, що необхідність вирішення цих спільних та індивідуальних справ ставить перед державою певні завдання, набір та зміст яких різняться в доіндустріальному, індустріальному, постіндустріальному та інформаційному суспіль-

ствах. Вирішення означеної вище триєдиної проблеми є основним змістом екологічної функції держави, яка виникла недавно разом із загостренням проблеми охорони навколишнього природного середовища.

У той же час у спеціальній науковій літературі можна зустріти різні обґрунтування виокремлення екологічної функції з-поміж функцій сучасної держави. Іноді така прив'язка зумовлена не лише вимогами власне охорони довкілля, але і якісно новими соціальними та економічними умовами – переходом авангарду світу до стадії постіндустріального або ж інформаційного розвитку, за якої якісно підвищується попит не лише на відповідні наукові та інформаційні ресурси, але також зміщуються наголоси у напрямах охорони довкілля та використання природних ресурсів, здійснюється перехід до ресурсозберігаючої економіки, все соціальне життя переводиться на рейки так званого сталого розвитку.

Звісно, екологічна функція не є постійним супутником державної організації суспільства. Більш того, з урахуванням накопичених наукою даних, можна констатувати досить пізню її появу як окремої функції держави – друга половина XX століття[1].

Ця функція об'єктивно (адже планета єдина) виходить за межі країни, стає спільною для всіх держав. Ще за радянських часів науковці почали виокремлювати екологічну функцію держави. Вперше потребу виконання державою екологічної функції обгрунтували О.С. Колбасов, Ю.С. Шемшученко[2]. Нині це є тим більше актуальним з огляду на глобалізацію екологічних проблем, вирішувати які спроможні високоорганізовані та добре скоординовані державно організовані суспільства, що відстоюють спільні цивілізаційні цінності та рухаються одним шляхом розвитку.

Ще одним аргументом, який підтверджує потребу державного втручання у справу використання природних ресурсів та захисту довкілля, є розгалужене спеціальне законодавство. Адже саме нор-

[1] Боротьба з екологічними злочинами. (Кримінально-правове і кримінологічне дослідження). – К.: Наук. думка, 1994. – С. 9.

[2] Колбасов О.С. Экология: политика – право. – М.: "Наука", 1976; Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. – К.: Наук. думка. – 1976. – 276 с..

мативно-правовими важелями держава (принаймні та, що прагне бути демократичною, правовою і соціальною, а можливо й екологічною) намагається вирішувати проблеми раціонального використання, збереження та охорони природних ресурсів.

У Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р. встановлено, що Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захист життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів.

Отже, в такий спосіб визнано, що правове регулювання охорони довкілля є складовою екологічної політики держави та здійснення нею екологічної функції – одного з напрямів діяльності держави, який має відповідні пріоритети та завдання як соціально-економічного, так і природно-соціального характеру. Ця доцільна діяльність держави знаходить своє закріплення в екологічному праві як системі, єдність якого передбачає об'єднання в рамках цієї системи правової охорони природи, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, тобто забезпечення сприятливого для життя довкілля.

Для реалізації екологічної політики, виконання цільових екологічних програм і пов'язаних із ними програм економічного і соціального розвитку держава застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності. Основними засобами регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання у сфері охорони довкілля є: система дозвільного використання природних ресурсів для промислових потреб; екологічне оподаткування; ліцензування; сертифікація та стандартизація; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

Умови, обсяги, сфери та порядок застосування окремих видів засобів державного регулювання господарської діяльності визнача-

ються законодавчими актами, а також програмами економічного і соціального розвитку. Встановлення та скасування пільг і переваг у господарській діяльності окремих категорій суб'єктів господарювання здійснюються відповідно до норм природоресурсного права.

Сучасний стан екологічних проблем, з якими зіткнулась Україна, також підводить до перегляду тези про необхідність обмеження втручання держави у цю сферу. Передусім, аналіз ролі Української держави у системі реформ, що проводилися в країні з 1991 р., указує на те, що роль державного управління невиправдано применшувалася.

Традиційний державний механізм регулювання життєдіяльності людей не слід усувати від нових цивілізаційних цілей. У цьому сенсі варто визнати необхідність зростання ролі держави та посилення її впливу на перебіг суспільного життя в умовах переходу від постіндустріального суспільства до нового, загальновизнаної назви якому ще не має, яке може бути назване **суспільством рівних можливостей.**

Очевидно, що стосовно України перспективним є визначення нової ролі держави за умов загострення екологічної проблеми. В цьому контексті важливою є відмова від повного усунення або подальшого послаблення регулюючого впливу держави (відмова від неосяжної дерегуляції та безмежної децентралізації), особливо з врахуванням викликів, що стали перед сучасною державою, зокрема, екологічних проблем.

Вочевидь, з урахуванням досвіду часів незалежності, можна сформулювати висновок щодо необхідності повнішого та ефективнішого використання державно-правових і організаційно-адміністративних механізмів забезпечення охорони довкілля. При цьому слід по-новому поставитися до тези, що розвиток суспільства і всіх його інститутів, включаючи державу і право, – це природно-історичний процес, що розвивається за певними об'єктивними закономірностями. Зрозуміло, що за такого підходу цілеспрямоване формування державно-правових систем за заздалегідь розробленим планом виглядає утопічним[1]. Проте саме пере-

[1] Спиридонов Л.И. Теория государства и права. – М., 1996.

хід до етапу сталого розвитку цивілізації як якісно нової форми взаємодії суспільства і природи та охорони довкілля передбачає планомірну еволюційну зміну державно-правового механізму.

У цьому контексті цікавим видається дослідження американського дослідника Т. Хойа, який, проаналізувавши методи ринкової економіки в американському та російському екологічному праві, дійшов висновку, що "з усіх індустріально розвинутих країн Заходу екологічне право США більш за все спирається на командно-адміністративні методи"[1]. Це зайвий раз підкреслює обґрунтованість зростання за сучасних умов регулюючого впливу держави у такій соціально важливій сфері, як охорона довкілля.

Українські вчені, політики, державні посадовці після здобуття незалежності з урахуванням негативного досвіду вирішення екологічних проблем в умовах адміністративно-командної системи колишнього СРСР основну увагу зосередили на запровадження економічних методів управління у галузі охорони довкілля і використання природних ресурсів. Останнє десятиліття показало, що відкидати адміністративні можливості у цій сфері передчасно. Без ефективного управління, адміністративного контролю і впливу чисто ринкові механізми працюють неефективно, а економічні важелі забезпечення екологічних вимог у господарській діяльності без державного контролю і регулювання залишаються паперовими гаслами. Тому в основу здійснення екологічної стратегії в сучасних умовах перехідного періоду слід покласти ефективний економіко-правовий механізм охорони довкілля, побудований на засадах сталого розвитку.

Зрозуміло, що сучасний етап та особливості реалізації екологічної функції держави характеризуються власне двома протилежними процесами. З одного боку, це інтенсифікація і поглиблення процесів глобалізації. З іншого, – спостерігаються певні тенденції до вирішення власних екологічних проблем за рахунок інших держав. Домінування саме другої тенденції ставить під сумнів можливість відвернення глобальної екологічної катастрофи та забезпечення дієвого співробітництва у сфері державної екологічної політики.

[1] Хойа Т. Методы рыночной экономики в американском и российском экологическом праве // Вестник Международного университета. – Серия "Право". – Вип. 5. – М., 2001. – С.152.

Для повноцінної реалізації своєї екологічної функції Українська держава потребує, звісно, тривалого перехідного періоду. Так само не піддається сумніву і те, що зміст цього періоду має полягати у глибоких суспільних перетвореннях, які, очевидно, повністю не зумовлені і не гарантовані внутрішніми чинниками, але обов'язково мають супроводжуватися формуванням ефективної системи права, у якій відповідне місце має займати екологічне право.

Відставання в соціально-економічному та політичному розвитку від передових західних держав окреслює межі реального у проведенні державної екологічної політики. Ці межі визначаються передусім тим, що Україні доводиться, зазвичай, підтримувати нерівноправні відносини з потужнішими партнерами, які розглядають її або лише як потенційне джерело створення додаткових екологічних загроз, або як досить перспективний "смітник Європи" та країну-постачальника природних ресурсів, сировини і продукції первинної переробки природних ресурсів на європейський або світовий ринок.

Міжнародний контекст, таким чином, зумовлює істотне відставання чи навіть випадання України із загальної логіки розвитку цивілізації та загрожує зростанням відносної ізольованості, остаточним відсуванням на периферію тієї системи міжнародних відносин, яка має своєю основою парадигму сталого розвитку. Отже, посилення ролі держави у сфері охорони довкілля зумовлюється сучасною системою міжнародних відносин та місцем у ній України.

У ході реалізації державою її екологічної функції в умовах перехідного періоду роль державного управління і регулювання об'єктивно зростатиме. У найближчі роки слід очікувати значного збільшення міжнародних зобов'язань України, оскільки існує ціла низка конвенцій, приєднання до яких (а також підписання нових) мало б для України суттєве політичне значення та значно підвищило б можливості використання і відтворення природних ресурсів.

У той же час посилення ролі держави, як у середині країни, так і в системі міжнародних відносин, зовсім не означає, що весь тягар переходу до сталого розвитку має концентруватися на державі, без

взаємодії її з громадянським суспільством. Збереження довкілля для нинішнього і прийдешніх поколінь у сучасній теорії права і конституційній практиці розглядаються як спільний обов'язок держави, громадянського суспільства і людини. Такий підхід можна визначити як морально-етичний, еколого-правовий імператив, що сприйнятий майже у всіх державах світу.

Як соціальне явище екологічне право знаходить свій вияв у суспільних відносинах. Екологічне право „живе" доки воно застосовується суспільством і твориться ним. Екологічне право включає як державно-владні веління, так і норми звичаєвого права, традиції, моральні норми. Освоєння суспільством навколишньої природи та використання довкілля (життєвого простору) регулюється не тільки правовими нормами, але й не правом, тобто силою звички, модою, пережитками, ціннісними установками особи. Результатом тут є еколого-правова культура суспільства.

Виникнення і розвиток екологічного права в Україні стало результатом об'єктивних вимог, закономірним підсумком еволюції відносин між соціумом і довкіллям в рамках того типу суспільного розвитку, який впродовж десятиліть складався в нашій державі. Погляди на зміст цієї галузі права розвивалися на основі відповідних суспільних потреб, на основі практики державотворення.

У той же час, розвиток екологічного права в Україні гальмувався як факторами ідеологічного порядку, так й істотними недоліками самої юридичної науки, яка в цілому виявилася неготовою на належному рівні осмислити потреби практики, що швидко розвивалася, помилковим вирішенням багатьох екологічно значущих питань, нігілістичними тенденціями, які заперечували саму можливість існування екологічного права або істотно применшували його значення.

Головне, на що потрібно звернути увагу у цьому зв'язку, – швидкість формування та інтенсивність розвитку екологічного права України, особливо після 1986 року. Перші кроки союзної республіки, а згодом незалежної Української держави набули вираження у правовій формі, увібравши в себе як досягнення, так і прорахунки ранніх років української незалежності. Саме перші роки існування Української держави стали періодом бурхливої законодавчої

і в цілому правотворчої діяльності, формування і розвитку низки нових галузей права, серед яких одне з чільних місць належить екологічному. Історії практично невідомі аналогічні приклади, коли протягом лічених років були створені основи цілої галузі права. Сама ж практика підтвердила те, що юридичні норми є ефективним і надійним засобом забезпечення потреб суспільства у закріпленні оптимальної форми взаємовідносин між суспільством і природою.

Отже, екологічне право є феномен сучасної цивілізації, створений соціумом в рамках **Морального імперативу добра і справедливості, вищих законів** (Божественних, космічних, як про це зазначено у роботах ряду вчених), за якими людина, створена за праобразом Божим, наділена талантом і правом на творчість, у тому числі правом творити норми і правила суспільного життя і брати участь в управління загальними справами (участь у здійсненні державної влади та місцевого самоврядування).

Розвиток екологічного права, як і поява масових екологічних рухів, завдячують потужному наступу екологічної науки. Зрозуміло, що у цьому випадку знаходить свій прояв один із законів розвитку цивілізації, в основі якого науково-технічний прогрес: автомобіль, капілярна ручка, пластиковий пакет або верстат для виготовлення взуття спочатку були предметом науково-дослідної або науково-технічної розробки, а вже згодом ними змогли користуватися і люди, які взагалі не мають освіти.

Розглядаючи та аналізуючи особливості правового забезпечення охорони та раціонального використання довкілля і його природних ресурсів в Україні, ми, тим самим, звертаємося до особливостей становлення і розвитку системи екологічного права. Вона є окремою комплексною галуззю права у межах національної системи права і розвивається за власними, притаманними їй, закономірностями.

Насамперед, зауважимо, що екологічне право як галузь права незалежної України розвивалося і розвивається на базі науково-теоретичних поглядів кращих представників радянської школи екологічного права – Ю.С. Шемшученка, В.Л. Мунтяна (Київ), Н.І. Титової (Львів), В.К. Попова (Харків) – Україна; О.С. Колбасова, В.В. Петрова, С.О. Боголюбова, Г. Бистрова (Росія,

Москва); М.М. Сторожева (Білорусія, Мінськ), С.Б. Байсалова (Казахстан, Алма-Ата), В. Яковлєва (Молдова) та інших.

Нагадаємо, що услід за першою науковою роботою московських вчених «Правовая охрана природы в СССР» В. Казанцева і О. Олотінської появилися наукові розробки в Україні. Це були статті, а потім монографії В.Л. Мунтяна, Ю.С. Шемшученка, Н.І. Титової, присвячені проблемам колгоспного і земельного права та правової охорони природи.

Однак, наука екологічного права, школи екологічного права у рамках колишнього СРСР формувалися все ж навколо трьох визначних постатей О.С. Колбасова, В.В. Петрова і Ю.С. Шемшученка, якими було забезпечено видання фундаментальних наукових праць, що стали методологічною основою розвитку як екологічного, так і природоресурсного права, а також створено умови для підготовки кандидатських дисертацій рядом українських вчених: це В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А..Г. Бобкова, А.П. Гетьман, В.В. Костицький, С.М. Кравченко, Н.Р. Малишева, В.В. Носік, З.А. Павлович, О.О. Погрібний, Б.Г. Розовський, В.І. Семчик, М.В. Шульга, В.З. Янчук, В.В. Янчук та інші.

Отже, усвідомлення суспільством та політикумом вичерпності адаптаційних можливостей природи, необхідності охорони довкілля як середовища людського життя, потреби у правовому регулюванні цих суспільних відносин і виконанні державою екологічної функції прийшли перш за все через уста та праці вчених.

Останнє обумовлює єдність системи екологічного права, яке є об'єктивною основою для формування і розвитку сучасної системи екологічного законодавства держави.

Ця єдність основана на:

єдності екологічної політики держави та її екологічної функції, що охоплює як охорону довкілля, так і охорону і використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки;

єдності трьох форм державного регулювання у системі охорони довкілля – адміністративного управління і контролю, економіко-правового механізму, юридичної відповідальності;

спільній відповідальності держави і громадянського суспіль-

ства за охорону, збереження і раціональне використання природних ресурсів, охорону довкілля та його збереження для нинішнього і прийдешніх поколінь людей;

єдності об'єктів навколишнього природного середовища, предмету і методів правового регулювання та принципів екологічного права.

Останнє формується і бурхливо розвивається під впливом різноманітних чинників економічного, соціального та екологічного порядку, відбиває загальні закономірності та складнощі становлення сучасної української системи права та економіко-правового механізму охорони довкілля[1].

Екологічне право як комплексна галузь права об'єднує відносно самостійну сукупність норм права, які регулюють певні сфери суспільних відносин. Великі галузі права можуть об'єднувати як інститути права, так і більші угрупування – підгалузі права, тобто сукупності правових норм, що регулюють суспільні відносини одного роду (банківське, бюджетне право у складі галузі фінансового права), або ж галузі права (лісове, надрове, водне право як складові природоресурсного права, а останнє у свою чергу – є складовою екологічного права). Інститут права – це об'єктивно обособлена всередині однієї або кількох галузей права сукупність взаємозв'язаних норм, які регулюють невелику групу суспільних відносин одного виду або сторони суспільних відносин [2]. Інститути права у даному контексті можуть бути або галузеві або міжгалузеві.

І, нарешті, найменшою структурною складовою у системі права є правова норма – конкретне правило поведінки, установлене або санкціоноване і забезпечуване державою. Норму права можна порівнювати з молекулою речовини. Молекула – це найменша складова речовини, яка зберігає властивості цієї речовини. Молекула води є водою, а два атоми водню або атом кисню мають

[1] Див. докладніше: Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: держава, право, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). – К.: ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. – 772 с.

[2] Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Том 2. Теория права. Под ред. проф. М.Н. Марченко. – М.: Издательство „Зерцало", 1998. – С. 233; Теорія держави і права. Навчальний посібник. За загальною редакцією В.В.Копейчикова і С.Л. Лисенкова. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 200.

інші у порівнянні з водою властивості. Норма права – це найменша частинка права, яка зберігає властивості і особливості права**.** Тому зведення норми права до простого правила поведінки дещо спрощує саму природу права.

Зауважимо, що в основі поділу права на галузі виділяються такі критерії, як предмет і метод правового регулювання та принципи права[1]. Відповідні правові принципи розробляються еколого-правовою наукою, екстраполюються в екологічне право і законодавство. Законодавчі акти, навіть ухвалені у різний час, містять ідентичні правові принципи, що об'єднують екологічні правовідносини в єдиний комплекс.

Екологічне право базується, в першу чергу, на загально-правових принципах, притаманних для всіх галузей права – верховенства права, законності, рівності всіх перед законом, взаємної відповідальності особи і держави, відповідальності за наявності вини. У ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначені основні засади охорони довкілля, які названі принципами охорони навколишнього природного середовища: гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей; пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності; запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій; збереження просторової та видової різноманітності цілісності природних об'єктів і комплексів; науково обгрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану навколишнього природного середовища; обов'язковість надання висновків державної екологічної експертизи; гласність і демократизм при

[1] Костицький В.В. Методологічні проблеми кодифікації екологічного законодавства // Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). – № 3-4, 2011. – С. 3-6

прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища, формування у населення екологічного світогляду; науково обгрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище; безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності; компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища; вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища на основі широкого міждержавного співробітництва.

На сьогодні вчені, громадські і державні діячі, які опікуються проблемами охорони довкілля, стверджують про необхідність виділення та нормативно-правового закріплення таких принципів екологічного права, як **принцип взаємної відповідальності держави і суспільства за збереження довкілля (життєвого простору людини) для нинішнього та прийдешніх поколінь;** відповідальність органів виконавчої влади за доступність, своєчасність і достовірність екологічної інформації; пріоритетність вимоги «забруднювач платить» та «користувач природних ресурсів платить повну ціну».

Дослідження доктрини екологічного права показує, що ця галузь права перебуває у стадії свого кульмінаційного етапу формування. Це обумовлено:

необхідністю вирішення глобальних проблем єдиної системи, що об'єднує соціум, довкілля і людину;

єдністю недоторканної і рукотворної природи, природних ресурсів, як елементів довкілля, які є основою суспільного виробництва та суспільного життя, творять життєвий простір людини;

єдністю нормативного-правового закріплення вимог щодо охорони довкілля у Конституції України, природоресурсних кодексах та законах у цілому;

взаємною відповідальністю держави і громадянського суспільства за збереження навколишнього природного середовища та природно ресурсної сировини для суспільного виробництва в інтересах нинішнього і прийдешніх поколінь людей;

потребою забезпечення сталого розвитку на основі охорони природи, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення сприятливого для життя довкілля та екологічної безпеки як триєдиного завдання;

необхідністю вирішення завдань використання та охорони природних ресурсів в рамках єдиної екологічної політики держави, яка здійснюється нею через екологічну функцію.

Щодо останнього положення необхідно навести додаткові коментарі. Така потреба обумовлена необхідністю теоретико-методологічного обгрунтування нової моделі держави, здатної відповісти на глобальні та регіональні екологічні та інші виклики.

Сьогодні ми змушені говорити про нову соціально-екологічну роль держави, пов'язану з розповсюдженням ліберальної демократії як однієї з головних тенденцій процесу глобалізації суспільного життя. Сучасна держава вимушено стає елементом громадянського суспільства, втрачає можливість домінувати над ним або ж займати позицію стороннього спостерігача, що обумовлено як глобалізаційними процесами в економіці, так і особливостями розвитку соціуму.

Отже, у сучасної держави немає вибору: загрози екологічної катастрофи планетарного масштабу або регіональних екологічних катастроф та інші виклики у сфері взаємодії суспільства і довкілля детермінують не тільки зміну змісту діяльності держави у цій сфері суспільних відносин, переорієнтацію її екологічної функції на забезпечення сприятливого для життя довкілля, але й розвиток державно-суспільного партнерства з метою збереження життєвого простору людини і соціуму. Автор уже не вперше ставить питання про нову роль держави у сучасних умовах, здатність держави відповісти на глобальні виклики з використанням досягнень теоретико-правової науки, соціології права та науки екологічного права з врахуванням запропонованого ним теолого-соціологічного розуміння права.[1]

[1] Костицький В. В. Право як цілісність: теолого-соціологічний підхід / В. Костицький // Соціологія права. – 2012. – № 1 (3). – С. 3-9; Костицький В. В. Соціальні основи теолого-соціологічного праворозуміння / В. Костицький // Соціологія права. – 2014. – № 1–2. – С. 2-12; Костицький В. В. Багатолике право. Теолого-соціологічне розуміння права та проблеми конституційного закріплення теорії розподілу влади / В. Костицький // Юридичний вісник України. – 2011. – 10-16 вересня (№ 36). – С. 6.

Сьогодні на зміну постіндустріальній державі, яка залишається механізмом обслуговування ліберальних цінностей суспільства, має прийти соціальна правова та екологічна держава, яка зможе зберегти демократичні цінності, з одного боку, та знайти відповіді на виклики сьогодення, з другого боку, забезпечити посилення владного впливу на перебіг подій у соціум між громадянським суспільством і державою та між суспільством і довкіллям у рамках конституційно-правових вимог як Суспільного договору.[1]

При цьому перспективними нині видаються ті концепції, які пропонують розглядати модель сучасної держави (або ж держави сучасного типу) у контексті доктрин правової держави, національної держави, екологічної держави, ефективної держави, електронної держави (електронного урядування), суспільного розвитку постіндустріального (інформаційного, постмодерного) типу та різноманітних концепцій глобалізації (глобалізму та антиглобалізму), триваючих у природі сучасної держави глибинних соціальних, еколого-економічних, політичних трансформацій.

Водночас, з огляду на те, що в центр своєї діяльності сучасна держава поставила саме людину, для реалізації завдань щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини держава, вочевидь, повинна мати істотно більше ефективно функціонуючих інститутів та органів, покликаних реалізувати цю сервісну функцію стосовно людини,[2] у тому числі і перш за все йдеться про екологічну функцію держави, а значить, про формування так званої неопатерналістської соціальної держави або держави соціального інвестування (Е. Гідденс)[3] та екологічної держави.

---

[1] Костицький В. В. Теолого-соціологічне розуміння права: Конституція України як Суспільний договір / В. Костицький // Соціологія права. – 2015. – № 1–2 (12-13). – С. 3-9; Костицький В. В. Право як цілісність: теолого-соціологічний підхід / В. Костицький // Соціологія права. – 2012. – № 1 (3). – С. 3-9; Костицький В. В. Соціальні основи теолого-соціологічного праворозуміння / В. Костицький // Соціологія права. – 2014. – № 1–2. – С. 2-12; Костицький В. В. Багатолике право. Теолого-соціологічне розуміння права та проблеми конституційного закріплення теорії розподілу влади / В. Костицький // Юридичний вісник України. – 2011. – 10-16 вересня (№ 36). – С. 6.

[2] Серебро М. Образ современного государства как ценностно-нормативная модель / М. Серебро // LEGEA ŞI VIAŢA. – 2015. – № 4-3. – С. 88; Севрюков Д.Г. Теоретичні образи європейської соціальної держави в глобалізованому світі / Д.Г. Севрюков // Митна справа. – 2014. – №4(94). – Ч. 2. – С. 9-10.

[3] Гіденс Ентоні. Соціологія /Гіденс, Ентоні // Соціологія / пер. з англ. В.Шовкун, А. Олійник; наук. ред. О. Іващенко. – К.: Основи, 1999. – 726 с.

Екологічною держава може називатися тоді, якщо вона відповідає певним критеріям, коли в основу її функціонування покладено певні умови: гарантованість екологічних прав і свобод людини; наявність закріпленої у конституції держави її екологічної функції та екологічних обов'язків перед суспільством і людиною; наявність розвинутої системи екологічного права; створення інституційної основи для забезпечення реалізації екологічної функції держави; сформований збалансований економіко-правовий механізм охорони довкілля; незалежний громадський контроль суспільства за реалізацією екологічного законодавства; утверджений принцип спільної відповідальності держави і суспільства за майбутнє життєве середовище; наявність загальносуспільного екологічного діалогу; в основі державної екологічної політики – право людини на сприятливе життєве середовище (довкілля); розвинута еколого-правова культура, яка лежить в основі прийняття рішень; сформовані еколого-правові мотивації поведінки і життя еліти. Основою такої діяльності держави, її екологічної функції, а також можливості перетворення механізму влади на екологічну державу має залишатися система екологічного права.

3.3. МІЖНАРОДНІ ДОГОВОРИ ЯК ДЖЕРЕЛА ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

ГВОЗДИК П.О. – доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України (м. Київ)

Україна з часу набуття своєї незалежності приймає активну участь у міжнародних відносинах з різних питань економічного і соціального розвитку, охорони довкілля. Важливою умовою інтеграції України у міжнародне співтовариство є гармонізація її правової системи з міжнародним правом. З огляду на це в юридичній літературі, зокрема, Денисовим В.Н., Дмитрієвим А.І., Акуленком В.І., Забігайлом В.К., Муравйовим В.І., Чалим П.Ф., Чубарєвим В.Л, Шепелем А.О., Терлецьким Д.С., Шемшученком Ю.С., Малишевою Н.Р., Микієвичем М.М., Шпариком Н.Я. та багатьма

іншими досить активно досліджуються питання впливу міжнародних актів на розвиток законодавства України, механізми його адаптації до принципів міжнародного права, приписів міжнародних договорів, укладених Україною. Ці дослідження поширюються й на сферу охорони довкілля, оскільки глобальність екологічних проблем обумовила появу численних міжнародних актів з питань забезпечення екологічної безпеки, запобігання надзвичайних екологічних ситуацій, охорони та раціонального використання природних ресурсів, які активно впливають на формування екологічного законодавства України. Серед тем, яких торкаються ці дослідження є й визначення місця й ролі міжнародного договору, принципів міжнародного права у системі джерел екологічного права[1].

У методологічному плані для аналізу міжнародних договорів як джерел права важливою є стаття 9 Конституції України, де записано: «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України». Застосування цієї статті дозволяє розширювати та збагачувати національне законодавство, у тому числі екологічне, за рахунок норм міжнародного права, які містять у собі досягнення міжнародного співтовариства у вирішенні політичних, економічних, соціальних та екологічних проблем, у тому числі шляхом врахування їх системного зв'язку. Оскільки у міжнародному співробітництві задіяні різні країни, із різним правовими системами, то участь у міжнародних договорах дозволяє цим країнам, включаючи Україну, зближати свої правові системи, усувати існуючи між ними протиріччя, юридичні колізії[2]. Отже, через укладання міжнародних договорів, імплементацію їх у національне законодавство Україна гармонізує своє екологічне законодавство не тільки з міжнародно-правовою системою у галузі

[1] Малышева Н.Р. Гармонизацияэкологическогозаконодательства в Европе. – К.: 1996. – 234 с.; Єрофєєв М.І. Концепція Екологічної Конституції Землі // Вісник ЛДУВС імені Е.О. Дідоренка. Науково-теоретичний журнал. Випуск 4. – Луганськ, 2007. – С. 81–89; Шемшученко Ю.С., Малишева Н.Р. Основні засади міжнародного права навколишнього середовища (розділ 22) // Екологічне право України. Академічний курс: Підручник. – Друге видання / За заг.ред..Ю.С.Шемшученка. К.: 2008. – С. 627–678.

[2] Опришко В.Ф. Гармонізація законодавства України з міжнародним правом – важлива умова ефективності міжнародного співробітництва. / Законодавство України та міжнародне право (проблеми гармонізації). – К.: 1998. – С. 10.

охорони довкілля, а й з відповідними правовими системами окремих країн світу.

Під міжнародним договором України розуміється укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права договір, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) (стаття 1 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р.[1]). Чинні міжнародні договори України реєструються в Міністерстві закордонних справ України, а за його поданням – й у Секретаріаті Організації Об'єднаних Націй відповідно до її Статуту. Ці договори включаються в установленому порядку до Єдиного державного реєстру нормативних актів і друкуються в «Зібранні діючих міжнародних договорів України та інших офіційних друкованих виданнях України».

Міжнародні договори, що уклала Україна, можна класифікувати за різними ознаками. Наприклад, за формальними критеріями розрізняються двосторонні та багатосторонні договори; договори, укладені під егідою міжнародної організації, та ті, які такими не є. За часом дії міжнародні договори поділяються на такі, що мають необмежений термін дії (Віденська конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду (1963)) та такі, що мають визначений термін дії (наприклад, Угода між урядом України і урядом Королівства Данія щодо допомоги в енергетичні програмі (ратифікована Законом № 195/98-ВР від 5 березня 1998 р.[2]), яка враховує аспекти захисту довкілля, є чинною п'ять років, після чого має переглядатися).

Договори також класифікуються за матеріальними критеріями: загальні чи спеціальні, які мають дуже конкретний предмет (охорона клімату, озонового шару, біологічного різноманіття, атмосферного повітря, риб тощо), відрізняються від загальних конвенцій, які регулюють широкі питання. Прикладом договору загального харак-

[1] Відомості Верховної Ради України. – 2004. – N 50. – Ст. 540.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 1998. – N 34. – Ст. 232.

теру є Конвенція Організації Об'єднаних Націй з морського права, ратифікована Законом України № 728-XIV від 3 червня 1999 р.[1], яка окрім питань мореплавства, боротьби з піратством вирішує також й проблеми охорони морського середовища. До спеціальних міжнародних договорів належать: Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані (1979 р.), ратифікована 13 травня 1980 р., Віденська конвенція про охорону озонового шару (1985 р.), ратифікована 20 травня 1986 р., Конвенція ООН про біологічне різноманіття (1992 р.) та інші. Спеціальний характер мають й так звані договори-контракти, застосування яких в останні роки поширилося й на сферу охорони довкілля. В практиці України це знайшло відображення в укладанні Угоди про грант траст-фонду Всесвітнього екологічного фонду (Проект збереження біорозмаїття в Азово-Чорноморському коридорі) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку, що виступає як впроваджувальна установа Всесвітнього екологічного фонду (від 31 січня 2002 року), яка ратифікована Законом № 235-IV від 22 листопада 2002 р.[2]

Заслуговує на увагу поділ міжнародних договорів за рівнем міжнародного правового регулювання охорони довкілля: світовий рівень; міжнародний регіональний рівень; міжнародний локальний рівень.

Світовий рівень. На цьому рівні Україна є учасником міжнародних договорів, що приймаються усім міжнародним співтовариством під егідою ООН чи її спеціалізованих організацій (Конвенція про заборону військового або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище (1977 р.), Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані (1979 р.), Угода про виконання положень Конвенції ООН із морського права від 10 грудня 1982 року, які стосуються збереження транскордонних рибних запасів та запасів далеко мігруючих риб і управління ними, Рамкова конвенція ООН про зміну клімату (1992), ратифікована 29 жовтня 1996 р., Конвенція ООН про біологічне різноманіття (1992), ратифікована 24 листопада 1994 р., Конвенція про ядерну безпеку (1994), ратифікована 17 грудня 1997 р.). На світовому рівні прийма-

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 254.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 2003. – N 4. – Ст. 27.

ються акти, що мають загально планетарне значення, торкаються глобальних екологічних проблем людства, вирішують питання, що вимагають об'єднання зусиль багатьох країн з різних кутків планети, визначають основні принципи охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки.

Міжнародний регіональний рівень. Джерелами права тут є дво- чи багатосторонні угоди, що укладені між заінтересованими державами, включаючи Україну, з питань використання та охорони природних ресурсів певного регіону (Конвенція 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі, ратифікована 29 жовтня 1996 р., Конвенція про охорону морських живих ресурсів Антарктиди (1988 р.), Конвенція про захист Чорного моря від забруднення (1992), ратифікована 4 лютого 1994 р., Конвенція щодо співробітництва по охороні та сталому використанню ріки Дунай (Конвенція про охорону ріки Дунай) (1994 р.), ратифікована 17 січня 2002 р., Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат, ратифікована 7 квітня 2004 р. та ін.).

Міжнародний локальний рівень. На цьому рівні за допомогою угод між Урядом України та урядами інших країн вирішуються питання співробітництва з окремих питань забезпечення екологічної безпеки, природокористування (Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Польща про співробітництво та взаємну допомогу в галузі попередження катастроф, стихійних лих, інших надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, ратифікована 16 січня 2003 р.[1], Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Таджикистан про співробітництво в галузі запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків, ратифікована Законом № 1141-VI від 18 березня 2009 р.[2], Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Узбекистан про співробітництво в галузі попередження надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків, ратифікована Законом № 631- VI від 30 жовтня 2008 р.[3] та ін.).

---

[1] Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №14. – Ст. 101.

[2] Офіційний вісник України. – 2009. – № 26. – Ст. 854.

[3] Офіційний вісник України. – 2008. – № 88. – Ст. 2940.

Для визначення міжнародних договорів як джерел екологічного права важливе значення має питання про пріоритетність (верховенство) міжнародного договору над національним законодавством. З цього питання є різні думки. Одні науковці, спираючись на аналіз статті 9 Конституції України, роблять висновок про те, що «концептуальний зміст даної конституційної формули» свідчить про встановлення пріоритету міжнародного права над національним правом[1]. Інші ж так само спираючись на статтю 9 Конституції України роблять висновок про те, що Україна не розглядає міжнародний договір як верховне право країни[2]. Окрім того, вважають, що формулювання положення про те, що *якщо міжнародним договором, укладання якого відбулося у формі закону, встановлені інші правила, ніж передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору України, яке міститься у Законі України «Про міжнародні договори України» (стаття 19),* потребує приведення у відповідність до Конституції України[3]. Оцінюючи ці дві точки зору слід зауважити, що у Конституції України в зазначеній статті не стоїть питання про пріоритетність міжнародних чи національних джерел права. Вона лише у певний спосіб фіксує своє верховенство у національній системі права. При цьому з позиції статті Основного Закону України, що аналізується, в країні не можлива ситуація, коли Україна бере участь у міжнародному договорі з питань охорони довкілля чи інших, який суперечить Конституції України. Адже укладання таких договорів можливо лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Досі мова йшла про міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і які Конституція України визначає частиною національного законодавства України.

---

[1] Денисов В.Н.Міжнародне право як складова частина правової системи України / Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом. Матеріали науково-практичної конференції. – К.:1998. – С. 67.

[2] Скакун О.Ф. Міжнародний чинник спадкоємності у праві України / Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом. Матеріали науково-практичної конференції. – К.:1998. – С. 76.

[3] Опришко В.Ф. Гармонізація законодавства України з міжнародним правом – важлива умова ефективності міжнародного співробітництва / Законодавство України та міжнародне право (проблеми гармонізації). – К.: 1998. – С. 11-12.

Але ж є й інші міжнародні договори, щодо яких не передбачена ратифікація шляхом прийняття відповідного закону. Ці міжнародні договори укладаються відповідно до закону, породжують певні права та обов'язки для суб'єктів, що уклали їх від імені України, а через це і для усієї України. Виникає питання: чи є вони складовою частиною національного законодавства України; яка їх правова природа та який механізм їх впровадження у національну правову систему?

Відповідаючи на ці питання, слід зазначити наступне. За суб'єктами укладання міжнародних договорів вони поділяються на ті, що: укладаються Президентом України або за його дорученням – від імені України *(політичні, мирні, територіальні і такі, що стосуються державних кордонів, розмежування виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу України; екологічні та інші наслідки і компенсації; про використання території та природних ресурсів України тощо)*; Кабінетом Міністрів України або за його дорученням від імені Уряду України *(міжнародні договори з економічних, науково-технічних та інших питань, включаючи екологічні, віднесених до відання Кабінету Міністрів України)*; міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, державними органами – від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів *(міжнародні договори з питань, включаючи охорону довкілля, віднесених до відання міністерств та інших центральних органів виконавчої влади)*. Згода України на обов'язковість для неї міжнародного договору надається за законом шляхом підписання, ратифікації, затвердження, прийняття договору, приєднання до договору.

Ратифікації підлягають міжнародні договори з питань, що мають виключне значення для економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів України та такі, ратифікація яких передбачена міжнародним договором або законом України. Ратифікація міжнародних договорів України здійснюється шляхом прийняття закону про ратифікацію, невід'ємною частиною якого є текст міжнародного договору (стаття 9 Закону України «Про міжнародні договори України»). Затвердженню підлягають міжнародні дого-

вори України. які не потребують ратифікації, якщо такі договори передбачають вимогу щодо їх затвердження або встановлюють інші правила, ніж ті, що містяться в актах Президента України або Кабінету Міністрів України. У відповідних випадках Президент України затверджує міжнародні договори у формі указу, а Кабінет Міністрів України – у формі постанови. Затвердження міжвідомчих договорів за загальним правилом здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (стаття 12 Закону України «Про міжнародні договори України»).

Оцінюючи склад міжнародних договорів України з питань охорони навколишнього природного середовища, можна констатувати, що згода на обов'язковість для України основної їх маси надана Україною шляхом ратифікації. Відсутні міжнародні договори екологічної спрямованості затверджені указом Президента України. Дуже незначна частина міжнародних договорів затверджена постановою Кабінету Міністрів України та підписані представниками центральних органів виконавчої влади. Серед них, зокрема, Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Білорусь про спеціальне використання та охорону транскордонних вод, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 225 від 28 лютого 2002 р., Угода між Державним комітетом України по водному господарству та Державним секретаріатом при Міністерстві енергетики, гірничої промисловості, водних ресурсів та довкілля, уповноваженим у справах водних ресурсів та довкілля королівства Марокко про технічне співробітництво у галузі водного господарства, підписана представниками відповідних державних органів 7 грудня 2009 р.[1], Угода між Державним комітетом ядерного регулювання України та Шведським органом з радіаційної безпеки про співробітництво в галузі ядерної безпеки та радіаційного захисту, підписана представниками сторін 14 жовтня 2010 р.[2] та інші. Щодо останньої групи міжнародних угод, хай і незначною, й слід віднести питання про їх правову природу та механізм впровадження у правову систему України.

[1] Офіційний вісник України. – 2010. – № 4. – Стор. 115.

[2] Там само. – № 20. – Стор. 317.

Очевидно, що міжвідомчі договори не можуть бути рівнозначними за своїми юридичними можливостями і ступеню впливу на національне законодавство міждержавним договорам. У юридичній літературі цілком обґрунтовано доводиться, що юридична сила норм міжнародного договору визначається тією правовою формою, в якій держава приєдналася до нього. Якщо це відбулося у формі закону про ратифікацію, то норми зазначеного договору будуть мати юридичну силу закону; якщо приєднання оформлено урядовою постановою, то відповідно норми договору будуть мати тільки юридичну силу такої постанови[1]. Природно, що друга група договорів, як і акти, що їх затвердили, не тільки не мають пріоритету перед законом, а навпаки, самі знаходяться під ним, укладаються у відповідності до нього і здійснюються відповідно до нього, тобто мають силу підзаконного акту.

Питання про співвідношення різних видів міжнародних договорів зумовлена звуженим підходом до їх визначення у Конституції України, яка акцентує увагу лише на тих з них, що ратифіковані. Але ж це не дає приводу для ігнорування інших міжнародних договорів міжвідомчого, урядового рівнів у регулюванні відповідних відносин. Пріоритетом відносно усієї сукупності правових актів, зокрема, тих що регулюють екологічні відносини, володіють усі міжнародні договори, але кожний на своєму рівні: урядовому, відомчому, міжвідомчому. Що стосується пріоритету міжнародних договорів, згода на які дана Верховною Радою України шляхом прийняття спеціального закону, то об‘єктивно це зумовлено природою таких договорів. Вони зачіпають принципові для держави питання і вона це підтверджує ратифікацією договору, що означає, що держава у цілому, а не окремий її орган, бере на себе зобов‘язання щодо безумовного виконання вимог, що складають зміст договірних норм.

Принципове значення для оцінки ролі міжнародних договорів як джерел екологічного права має стаття 18 Конституції України. В ній міжнародне право сприймається у широкому розумінні як

[1] Дмитрієва Г.К. Міжнародний договір у системі джерел міжнародного приватного права //Проблеми Гармонізації законодавства України з міжнародним правом. Матеріали науково-практичної конференції. –К.: 1998. – С. 63.

«загальновизнані принципи і норми міжнародного права». Цими принципами і нормами Україна має керуватися при здійсненні зовнішньополітичної діяльності, коли вирішується питання про укладання договорів екологічного, економічного та іншого змісту, при формулюванні їх положень.

Одразу слід зазначити, що норми відповідного змісту включені в конституції деяких інших країн. Зокрема, в Конституції Республіка Молдова встановлено, що Республіка Молдова зобов'язується «будувати свої відносини з іншими державами на загальновизнаних принципах і нормах міжнародного права». Ці норми віддзеркалюють ставлення міжнародного співтовариства до принципів, якими вони мають керуватися. Згідно із статтею 38 статуту Міжнародного суду, загальні принципи права, визнані цивілізованими націями, є джерелом міжнародного права, і відтак включаються до складу національних правових систем. Ці принципи закріплюють і регулюють основи сучасних систем міжнародних відносин і є ядром міжнародного права, діють як універсальні, загальновизнані та загальнообов'язкові для держав і міжнародних організацій. При цьому сфера їх дії універсальна як за суб'єктами, так і за видами та сферами міжнародних відносин[1]. Такі принципи закладені, зокрема, у Віденській конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р., котра, зокрема, встановила, що кожен чинний договір є обов'язковим для його учасників і повинен добросовісно виконуватись (принцип pacta sunt servanda) (стаття 26). Важливе значення для визначення напрямків розвитку міжнародного співробітництва у екологічній сфері та безпосередньо розвитку національного екологічного законодавства мають принципи охорони довкілля, що вироблені об'єднаними зусиллями держав і зафіксовані в міжнародно-правових документах. Це, зокрема, Декларація принципів, що регулюють режим дна морів та океанів і його надр за межами національної юрисдикції, затверджена на Генеральній Асамблеї ООН 17 грудня 1970 р., Декларація про принципи раціональної експлуатації живих ресурсів Світового океану в загаль-

[1] Опришко В.Ф. Коментар до статті 18 Конституції України // Коментар до Конституції України. – К.: 1998. – С. 62.

них інтересах усіх народів земної кулі була прийнята на Нараді міністрів, що відбулася 6-7 липня 1972 року у Москві, Договір про принципи діяльності держав по дослідженню і використанню космічного простору, включаючи Місяць та інші небесні тіла від 27 січня 1967 р., Декларація принципів Міжнародної ради з охорони птахів від 1 червня 1922 р., тощо. Також загальні принципи регулювання відносин у сфері взаємодії людини і природи сформульовані у Всесвітній Хартії природи, прийнятої на Генеральній Асамблеї ООН 1 січня 1982 р., документах Стокгольмської 1972 р. Конференції ООН з навколишнього середовища, Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку, прийнятої на Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку 14 червня 1992 р. тощо), рекомендаціях міжнародних організацій (зокрема, Рекомендація ЮНЕСКО про охорону на національному рівні культурної та природної спадщини від 16 листопада 1972 р. та інших документах ООН.

У зазначених та інших міжнародних документах з охорони довкілля, природокористування, насамперед, розвиваються міжнародні норми загального права з урахуванням потреб охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, екологічного забарвлення сьогодні набули багато принципів, зафіксованих у Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами у відповідності з Статутом Організації Об'єднаних Націй від 24 жовтня 1970 р. Це, наприклад, стосується принципу співробітництва держав одна з одною. Він сьогодні застосовується у більшості міжнародних угод, заохочує держави до співпраці зі своїми сусідами, щоб передбачати, зменшувати транскордонні забруднення, надавати допомогу у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного походження. У сфері охорони довкілля застосовується і такий загальний принцип міжнародного права як рівність прав народів, які мають здійснювати свій економічний та соціальний розвиток без втручання зовні і кожна держава зобов'язана поважати це право. За цим право держави мають суверенне право експортувати свої власні ресурси згідно їх політикою щодо навколишнього при-

родного середовища. Це право в останні роки доповнено обов'язковою умовою: експорт природних ресурсів не повинен заподіювати шкоди довкіллю інших держав.

Широкого застосування набув принцип, за яким «жодна держава не може використовувати свою територію для діяльності, що суперечить правам інших держав», сформульований Міжнародним судом у справі протоки Корфу (Міжнародний суд, 9 квітня 1949 р.)[1]. На цьому принципі ґрунтуються рішення, ухвалені у справах про транскордонні забруднення. Сам принцип застосовується у всіх міжнародних договорах з охорони довкілля та більшості конвенцій, що визначають екологічну політику міжнародного співтовариства. Зокрема, стаття 21 Стокгольмської декларації проголошує, що держави мають діяти таким чином, «щоб у межах своєї юрисдикції та під власним контролем не завдавати шкоди довкіллю інших держав та регіонам». Окрім цього, міжнародно-правовими актами передбачено обов'язок держав вживати усіляких корисних заходів (законодавчих, регламентаційних, адміністративних та ін.), щоб покінчити з транскордонними забрудненнями, які походять з їх території.

Адаптація до потреб охорони довкілля загальних принципів міжнародного права є домінуючою тенденцією у розвитку міжнародно-правового регулювання екологічних відносин, якого має додержуватися й Україна. Показовою у цьому плані є Декларація Ріо-де-Жанейро по навколишньому середовищу та розвитку, прийнята на Конференції ООН по навколишньому середовищу та розвитку 14 червня 1992 р. Такі принципи, що в ній містяться, як суверенне право держав на розробку своїх власних ресурсів; обов'язок держав не заподіювати шкоди довкіллю інших держав; співробітництво держав у дусі глобального партнерства з метою збереження, захисту і відновлення екосистеми Землі; заходи у галузі торгової політики, що приймаються з метою охорони навколишнього середовища, не повинні являти собою засоби невиправданої дискримінації міжнародної торгівлі; тощо, є по суті модернізацію для потреб охорони довкілля загальних принципів міжнародного права. Слід

[1] Тускоз Жан. Міжнародне право: Підручник. Пер. з франц. – К.: 1998. – С. 288.

погодитися з думкою, що сьогодні цього недостатньо для організації належної міжнародної правової охорони довкілля. На міжнародно-правовому рівні слід забезпечити запровадження власне екологічних принципів, які мають відбивати усю різноманітність шляхів вирішення екологічних проблем.

Ю.С. Шемшученко, оцінюючи ситуацію, яка склалося у міжнародно-правовому регулюванні охорони довкілля, зазначає відсутність універсального міжнародного акту, що врегулював би увесь комплекс питань у даній сфері. На його думку слід підтримати ідею розробки Екологічної Конституції Землі, яка була оприлюднена на міжнародному рівні представниками України. Ю.С. Шемшученко вважає, що саме Екологічна Конституція Землі покликана стати актом кодифікації міжнародного екологічного права, вершиною його піраміди. У ній повинні знайти відображення основні норми нового світового екологічного правопорядку й організаційного його забезпечення[1]. Погоджуючись з цією думкою, вважаємо, що ключову роль у цій Конституції мають відігравати міжнародні екологічні принципи, котрі б враховували усі аспекти сучасної екологічної політики у світі. Серед, таких принципів, мають бути:

- забезпечення права людини на безпечне довкілля. Цей принцип має базуватися на вимогах, що передбачають: здійснення державою екологічної політики, спрямованої на забезпечення безпечного для життя й здоров‘я людини довкілля; обмеження чи повну заборону діяльності, яка створює загрозу для стану довкілля чи порушує екологічні приписи законодавства, спрямовані на захист середовища перебування людини, його здоров‘я; запровадження на законодавчому рівні системи нормативів, стандартів, вимог щодо природокористування, яка дозволяє утримувати стан довкілля на рівні безпечному для життя і здоров‘я людини, тощо;

- здійснення екологічної оцінки наслідків діяльності, що може негативно вплинути на довкілля. Ідеться про запровадження організаційно-правових механізмів аналізу та оцінки передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об‘єктів, реалізація та дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього при-

[1] Екологічна Конституція Землі: від ідеї до реальності // Голос України від 10.10.2007 р.

родного середовища. Складовою таких механізмів є організація екологічної експертизи, екологічного аудиту, екологічної сертифікації в державі. Важлива роль відводиться у здійсненні такої оцінки громадськості. Організація публічних слухань з питань оцінки наслідків проектів господарської діяльності, що плануються реалізовувати на відповідній територій, є важливою складовою процесу прийняття управлінського рішень з цього питання, який базується на відкритості, прозорості, об'єктивності розгляду відповідного питання, на врахуванні думки населення щодо можливості розташування на їхній території господарського об'єкту, тощо;

- забезпечення на національному рівні кожній людині вільного доступу до інформації з питань охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки. До даного роду інформації відноситься будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про події, явища матеріали, факти, процеси у сфері використання, відтворення та охорони природних ресурсів, природних компонентів та ландшафтів, охорони довкілля. Вільний доступ до інформації означає створення умов для отримання повної, відкритої і вірогідної інформації про стан навколишнього природного середовища, про використання окремих природних об'єктів, про інші екологічні чинники, про заходи, спрямовані на усунення негативних екологічних наслідків. Вільний доступ до екологічної інформації базується на обов'язку уповноважених державних органів, їх посадових осіб надавати відповідну інформацію, визначенні на законодавчому рівні порядку отримання такої інформації та відповідальності посадових осіб за невиконання правових вимог про надання екологічної інформації.

- забезпечення сталого природокористування. Цей принцип передбачає що управління екосистемами та організмами, що використовуються людиною, має здійснюватися таким чином, щоб було можливо забезпечити і зберегти їх оптимальну і постійну продуктивність без збитків для цілісності тих екосистем чи видів, з якими вони існують. Біологічні ресурси мають використовувати лише у межах їх природної здатності до відновлення. Також за цим принципом має забезпечуватися: повторність у користуванні ресурсами

багаторазового використання, зокрема, води; експлуатація ресурсів, що не відтворюються, із врахуванням їх запасів, забезпеченням максимальної повної переробки, тощо;

- збереження біологічного різноманіття. За цим принципом держави мають здійснювати різноманітні заходи щодо збереження видів рослинного і тваринного світу. Серед цих заходів: організація захисту природних місць мешкання і збереження життєздатних популяцій видів у природних умовах; здійснення заходів щодо реабілітації і відновлення деградованих екосистем і сприяння відновленню видів, які є під загрозою зникнення; установлення системи охоронних територій або територій, в яких необхідно приймати спеціальні заходи для збереження біологічного різноманіття; запобігання ризику, пов'язаного з використанням і звільненням живих організмів, видозмінених в результаті біотехнології, які можуть викликати шкідливі екологічні наслідки, що здатні впливати на збереження і стале використання біологічного різноманіття, з урахуванням також небезпеки здоров'ю людини тощо);

- запобігання екологічної шкоди та встановлення відповідальності за її заподіяння. Згідно цього принципу: держави мають суверенне право експортувати свої власні ресурси згідно з їх політикою щодо довкілля, але вони повинні діяти таким чином, щоб у межах своєї юрисдикції та підвласним не завдавати шкоди довкіллю інших держав або регіонам, які не належать до жодної національної юрисдикції; держави зобов'язані не завдавати шкоди довкіллю сусідньої держави, чи то через діяльність своїх публічних служб або підприємств, які перебувають у безпосередній залежності від неї, чи внаслідок поблажливого ставлення до забруднення приватними підприємствами, розміщеними на її території; держави повинні вживати усіляких законодавчих, організаційних, економічних та інших заходів, щоб покінчити з транскордонними забрудненнями, які походять з їх території; держави зобов'язані здійснювати усі необхідні заходи щодо ефективної заборони використання засобів впливу на природне середовище, котрі мають довгострокові чи серйозні наслідки у якості способів руйнування, заподіяння шкоди будь-якої держави; на державному рівні мають визначатися джерела фінансу-

вання заходів, спрямованих на попередження заподіяння екологічної шкоди та забезпечення ліквідації наслідків, екологічної шкоди, що заподіяна, тощо.

Повертаючись до питання про роль Конституції України у визначенні міжнародних договорів та загальновизнаних міжнародних принципів у якості джерел права, слід акцентувати увагу на потребі в узгодженні з нею у цьому питанні інших законодавчих актів України. Іншими словами є необхідність у проведенні інвентаризації законодавчих актів у галузі охорони довкілля, природокористування на предмет відповідності їх конституційним положенням щодо чинності міжнародних договорів, та застосування загальновизнаних принципів та норм міжнародного права. Це необхідно, зокрема, з огляду на те, що у багатьох законах, навіть прийнятих після прийняття Конституції України, містяться положення з питань застосування міжнародних договорів, що не узгоджуються з її приписами з відповідного питання. Це, зокрема, має місце у Законі України «Про тваринний світ» (стаття 64), Законі України «Про рослинний світ» (стаття 41), Законі України «Про охорону атмосферного повітря» (стаття 35), які досить вибірково підійшли до формування положень з застосування міжнародних договорів України, «забувши» зазначити, що не можливо укладати міжнародні договори, що суперечать Основному Закону України.

В екологічному законодавстві України доцільно більш широко відтворити й деякі ключові загальні принципи міжнародного права – наприклад, принципу «жодна держава не може використовувати свою територію для діяльності, що суперечить правам інших держав», який, як зазначалося, використовується міжнародними судами також у разі виникнення спорів між державами з питань охорони довкілля. Цей принцип, адаптувавши до потреб даної сфери суспільних відносин, бажано використати при удосконаленні системи екологічних принципів, у тому числі з питань міжнародного співробітництва у галузі охорони довкілля, що містяться статті 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Наприклад, у абзаці «к» зазначеної статті відповідний принцип можна було б викласти у наступній редакції: «Україна

співпрацює зі своїми сусідами та іншими країнами з питань охорони довкілля, окремих природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки й не використовує свою територію для діяльності, що суперечить екологічним інтересам інших держав».

Торкаючись питання реалізації норм міжнародного права, не можна не відмітити складність відповідного процесу. Адже, у законодавстві він не отримав чіткої регламентації. У Законі України «Про міжнародні договори України» містяться лише окремі положення з цього питання. Передбачено, зокрема, що матеріали про ратифікацію міжнародного договору України, мають включати до себе й пропозиції щодо прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, які обумовлюються виконанням відповідного договору (ст. 9). В законі також містяться загальні приписи про сумлінне дотримання та виконання міжнародних договорів (статті 15, 16). Але усебічно всі нюанси, пов‘язані з реалізацією міжнародних договорів як складових частин національного законодавства, джерел права, можна виявити лише проаналізувавши відповідну практику.

Так, одним із способів імплементації норм міжнародного права у національне екологічне законодавство України є безпосереднє застосування в законодавчих актах положень міжнародно-правових норм чи посилань на них. Показовим у цьому плані є Закон України «Про космічну діяльність». В ньому, у числі інших вимог, що випливають з міжнародно-правових актів, встановлена заборона на порушення міжнародних норм і стандартів щодо забруднення космічного простору; інші дії, пов‘язані з космічною діяльністю, які не допускаються міжнародним правом (стаття 9). Встановлено, що Україна забезпечує виконання взятих на себе міжнародних зобов‘язань у галузі космічної діяльності та несе відповідальність згідно з загальновизнаними нормами міжнародного права та положеннями міжнародних договорів (стаття 17). Серед таких норм і договорів слід назвати Віденську декларацію від 30 липня 1999 р. про космічну діяльність та розвиток людського суспільства: космос на межі тисячоліть, прийняту третьою Конференцією ООН з дослідження та використання космічного простору в мирних цілях

(ЮНІСПЕЙС-ІІІ); Угоду між Урядом України та Європейським космічним агентством щодо співробітництва у використанні космічного простору в мирних цілях, ратифіковану Законом України № 6333-VI від 30 жовтня 2008 р.[1] тощо.

Іншим заходом реалізації міжнародних норм у даній сфері є прийняття відповідно до міжнародних договорів нових законів або внесення змін до чинних законів. Як приклад тут можна навести Закон України «Про ратифікацію Конвенції про ядерну безпеку» від 17 грудня 1997 р.[2], який передбачив прийняття розробку відповідно до згаданої Конвенції закону про довільну діяльність у сфері використання ядерної енергії. Такий закон України був прийнятий 11 січня 2000 р.. Ратифікація Поправки до Конвенції про фізичний захист ядерного матеріалу (Законом України від 3 вересня 2008 р. № 356-VI)[3] обумовила потребу у внесенні відповідно до цієї Конвенції змін до Законів України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання». У проекті закону України про внесення змін до зазначених законів дається визначення фізичного захисту та його режиму, поняття ядерної установки, диверсії, а також визначалися завдання та суб'єкти державної системи фізичного захисту, створення системи управління якістю фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання тощо (проект закону України за реєстр. №.2365 від 11 квітня 2008 р.).

Поширеним заходом реалізації міжнародних договорів є визначення програм дій щодо виконання їх положень. Яскравим прикладом тут може бути розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2005 р. № 346-р «Про затвердження Національного плану заходів з реалізації положень Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату». У цьому плані визначено організаційні, правові, наукові та

[1] Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 14. – Ст. 175.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 16. – Ст. 70

[3] Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 48. – Ст. 352

інші заходи щодо забезпечення виконання Україною узятих на себе зобов'язань по запобіганню негативних впливів на клімат, озоновий шар. Проте, конкретні заходи з розвитку міжнародного співробітництва можуть міститися й безпосередньо у міжнародних договорах. Проілюструвати це можна на прикладі Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про наукове і технічне співробітництво від 4 липня 2002 р., ратифікованої Законом від 25 грудня 2002 р. № 368- IV[1]. За цією Угодою співробітництво сторін може здійснюватися, зокрема, за такими напрямками, як: дослідження навколишнього середовища та клімату, дослідження в галузі сільського господарства, лісового господарства та рибальства тощо. Це співробітництво може включати наступні види діяльності: участь українських організацій у проектах Співтовариства у сферах спільної діяльності; вільний доступ та спільне використання дослідницького обладнання; візити та обмін науковими, технічними та іншими кадрами; обмін інформацією про практику, законодавство і програми, які стосуються співробітництва тощо.

Отже, проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що формами реалізації міжнародно-правових актів як джерел екологічного права України є: безпосереднє додержання їх положень, принципів у процесі реалізації екологічної політики в країні; включення їх положень безпосередньо у текст законодавчих актів; прийняття нових законів та коригування чинних законів відповідно до узятих міжнародних зобов'язань; визначення плану дій з питання реалізації міжнародного договору та його здійснення.

Визначаючи подальші перспективи розвитку міжнародного співробітництва України у даній сфері, слід звернути увагу на наступне. У даний час кількість ратифікованих Верховною Радою України міжнародних договорів угод з питань охорони довкілля, природних ресурсів, екологічної безпеки вже значно перевищує цифру 100. Це не мало, однак, суттєво менше тієї кількості міжнародно-правових угод, котрі забезпечують взаємодію країн світу у вирішенні екологічних проблем (за підрахунками у світі нараховується понад 350 міжнародних угод, що регулюють міжнародні екологічні правовідносини). Це свідчить

[1] Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 6. – Ст. 53

про те, що перспективи подальшого розширення договірних відносин в Україні досить масштабні. Однак, для того щоб цей процес здійснювався не стихійно, доцільно було б визначитися з тими міжнародними договорами у даній сфері, до яких Україна поки, що не приєдналася, але мусила б це зробити. Ідеться насамперед про ті сфери природокористування, котрі не охоплені у достатній мірі міжнародно-правовим регулюванням в Україні.

Таким чином, можна констатувати, що міжнародні договори, загальновизнані принципи і норми, що містяться у документах, прийнятих міжнародною спільнотою, є важливою складовою джерел екологічного права України.

Формами реалізації міжнародно-правових актів як джерел екологічного права України є: безпосереднє додержання їх положень, принципів у процесі реалізації екологічної політики в країні; включення їх положень безпосередньо у текст законодавчих актів; прийняття нових законів та коригування чинних законів відповідно до узятих міжнародних зобов'язань; визначення плану дій з питання реалізації міжнародного договору. Їх реалізація здійснюється шляхом додержання, виконання, використання їх норм, прийнятті відповідно до них нових законів чи внесення змін до чинних.

Подальший розвиток цих джерел вимагає удосконалення законів (кодексів), що регулюють екологічні відносини, з питань застосування міжнародних договорів (зокрема, узгодження цих питань з Конституцією України), проведення ревізії чинних міжнародних договорів, до яких Україна поки що не приєдналася, але має це зробити, опрацювання орієнтовного плану прийняття рішень про приєднання до відповідних міжнародних договорів.

Існує потреба у проведенні інвентаризації законодавчих актів у галузі охорони довкілля, природокористування на предмет відповідності їх конституційним положенням щодо чинності міжнародних договорів, та застосування загальновизнаних принципів та норм міжнародного права. Це необхідно, зокрема, з огляду на те, що у багатьох законах, навіть прийнятих після прийняття Конституції України, містяться положення з питань застосування міжнародних договорів, що не узгоджуються з її приписами з від-

повідного питання, зокрема, таких, в яких не зазначено, що не можливо укладати міжнародні договори, що суперечать Основному Закону України.

Для оптимізації взаємозв‘язку національного екологічного законодавства з міжнародно-правовим регулюванням охорони довкілля, є об‘єктивна потреба у систематизації міжнародно-правових актів у даній сфері. Важливу роль у цьому має відіграти розробка та прийняття універсального міжнародного акту, що врегулював би увесь комплекс питань у даній сфері, у формі Екологічної Конституції Землі. Слід погодитися з думкою, що висловлена у юридичній літературі, що ця Конституція покликана стати актом кодифікації міжнародного екологічного права, вершиною його піраміди. У ній повинні знайти відображення основні норми нового світового екологічного правопорядку й організаційного його забезпечення. Ключову роль у цій Конституції мають відігравати міжнародні екологічні принципи, котрі б враховували усі аспекти сучасної екологічної політики у світі. Серед, таких принципів, мають бути: забезпечення права людини на безпечне довкілля; здійснення екологічної оцінки наслідків діяльності, що може негативно вплинути на довкілля; забезпечення на національному рівні кожній людині вільного доступу до інформації з питань охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки; забезпечення сталого природокористування; збереження біологічного різноманіття; запобігання екологічної шкоди та встановлення відповідальності за її заподіяння.

3.4. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ НАБЛИЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

АНІСІМОВА Г.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків)

Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI визначені пріоритетні вектори зовнішньої політики України як європейської держави, основні завдання яких полягають у забезпеченні інтеграції країни в європейський політичний, економічний і правовий простір та поглибленні співпраці з Організацією Північноатлантичного договору з метою набуття членства у цій організації (ч. 2 ст. 11)[1]. Внутрішня і зовнішня політика в нашій державі реалізується згідно з Конституцією України, тобто з безумовним дотриманням прав і свобод людини і громадянина (в тому числі й екологічних) та забезпеченням вимог національної екологічної безпеки як найвищих соціальних цінностей, що проголошені й гарантовані Основним Законом, виходячи із загальновизнаних принципів і норм міжнародного права. При цьому мають гарантуватися соціальна спрямованість економіки і сталий соціально-економічний розвиток країни, зміцнюватися демократичні засади суспільного і державного життя, верховенство права, економічна і політична незалежності держави, захист її національних інтересів, утвердження України як повноправного і авторитетного члена світового співтовариства (ст. 2). З огляду на це сьогодні вкрай необхідно створити механізм (саме юридичний) адаптації екологічного законодавства, який сприяв би дієвості цього процесу, його динамічній послідовності у сфері забезпечення екологічної безпеки.

[1] Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/2411-17 (дата звернення: 22.01.2018).

Слід зазначити, що останнім часом робота в цьому напрямку пожвавилась і вже зроблено певні кроки. Водночас діяльність із прийняття нормативно-правових актів у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального й екологозбалансованого використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки довкілля відповідно до директив, незважаючи на певні зрушення, можна охарактеризувати як «прийнятну». Пояснимо свою позицію. Начебто не можна стверджувати, що у вирішенні цих питань ми стоїмо на місці. Ні, відбувається поступ уперед: внесено зміни до Водного кодексу України (далі – ВК України) щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом[1], тобто у ВК України запроваджено принципово новий підхід, передбачений вимогами Директиви 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» від 23 жовтня 2000 р.[2], – так зване інтегроване управління водними ресурсами за басейновим принципом; до Лісового кодексу України, які стосуються охорони пралісів згідно з Рамковою конвенцією про охорону та сталий розвиток Карпат[3]; прийнято Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII[4], який набирав чинності 18 грудня 2017 р.; відправлено на доопрацювання проект Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»; прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 932-р, яким схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 р.[5], тощо. Прийняття останньої є історичною подією, оскільки в цьому першому

[1] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом: Закон України від 04.10.2016 р. № 1641-VIII. // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 46. – Ст. 780.

[2] Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» від 23.10.2000 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_962 (дата звернення: 27.01.2018).

[3] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони пралісів згідно з Рамковою конвенцією про охорону та сталий розвиток Карпат: Закон України від 23.05.2017 р. № 2063-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3852-12 (дата звернення: 22.01.2018).

[4] Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 р. № 2059-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2059-19 (дата звернення 10.10.2018).

[5] Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.12.2016 р. № 932-р. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249573705 (дата звернення: 22.01.2018).

національному доктринальному документі щодо боротьби зі зміною клімату визначено підстави для розробки законодавчих актів, стратегій і планів заходів для різних напрямів державної політики в даній сфері. Однак цього замало.

Становлення екологічного права і політики Європейського Союзу має понад 40 річну історію. Вважається, що початок становленню Спільної екологічної політики в Європі заклала конференція глав держав та урядів, яка відбулася в 1972 р. у Парижі. Загострення екологічної кризи в Європі на початку 70-х років XX ст. й об'єктивна необхідність здійснення екологічних заходів привернули увагу громадськості Європи до екологічних проблем економічного розвитку. Пріоритетність екологічної політики закріплена в Амстердамському договорі, що був затверджений у 1997 р., а з 1998 р. питання охорони довкілля включено в усі напрями Спільних політик ЄС[1]. Хартією європейської безпеки (Стамбул, 1999 р.) глобальні негативні зміни навколишнього середовища визначені як новий загальний виклик і віднесені до серйозних факторів, що впливають на його стан. Від того, якою буде відповідь людства на цей виклик, залежить безпека XXI ст. і ймовірність виживання всього живого[2]. До цього варто додати, що в умовах сьогодення Україні, як і іншим європейським державам, передусім слід звернути увагу на взаємодію і співвідношення економічної та екологічної безпеки. При цьому треба керуватися тим, що економічна й екологічна безпека – це складники національної безпеки, а забезпечення екологічної безпеки та охорона навколишнього середовища розглядаються як основоположні імперативні приписи сучасної державної екологічної політики. Крім того, інтереси забезпечення економічної безпеки держави та захисту навколишнього природного середовища мають поєднуватися, а пріоритети безпеки життя і здоров'я населення над економічною вигодою неухильно дотримуватися. Отже, для незалежної України незмінною ціннісною парадигмою залишається забезпечення вимог екологічної безпеки, верховенства права,

[1] Pietras M. Bezpieczenstwo ecologiczne w Europie. Lublin, 2000. – 387 p.

[2] Палієнко О. А. Аналіз і шляхі вирішення проблем екологічної безпеки України. // Вісник НТУ «ХПІ». – 2017. – № 19 (1241). – С. 148

інтеграційної системи екологічного управління, основоположних свобод і прав людини, в тому числі й екологічних. Саме тому для нашої країни проблем екологізації законодавчого врегулювання питань щодо зниження рівня енергоємності валового внутрішнього продукту та оптимізації структури енергетичного балансу держави, адаптації національного законодавства у сфері енергоефективності, енергозбереження й альтернативної енергетики до законодавства Європейського Союзу є актуальними й досі не повною мірою вирішеною, а запропоновані зміни до чинного законодавства частіше за все непереконливі й носять дискусійний характер, а головне – не завжди відповідають європейським стандартам і вимогам.

Останнім часом в Україні проведено велику кількість міжнародних науково-практичних конференцій, «круглих столів», семінарів-практикумів та інших заходів, присвячених проблемам євроінтеграції у сфері екологічного права, а саме: «Адаптація до права ЄС правового регулювання економіки України в сучасних умовах» (2015 р.)[1], «Актуальні проблеми конвергенції екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (2016 р.)[2], «Угода про асоціацію як інструмент правових реформ в Україні» (2017 р.)[3], «Сучасний стан та перспективи розвитку екологічного, земельного й аграрного права в умовах євроінтеграції»[4] (2017 р.), «Децентралізація публічного адміністрування в умовах інтеграції України до Європейської спільноти: проблеми та перспективи» (2017)[5] тощо.

---

[1] Адаптація до права ЄС правового регулювання економіки України в сучасних умовах: Збірник наукових праць (за матеріалами круглого столу, м. Харків, 26 трав. 2015 р.) / редкол.: С. М. Прилипко, Ю. Є. Атаманова, С. В. Глібко, К. В. Єфремова. – Харків: НДІ ПЗІР, 2015. – 228 с.

[2] Актуальні проблеми конвергенції екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу : матеріали Всеукр. наук.-практ. круглого столу, м. Дніпро, 28 жовт. 2016 р. / ред. кол.: В. І. Андрейцев [та ін.]; М-во освіти і науки України, Нац. гірн. ун-т; Євраз. асоц. правничих шкіл і правників. – Дніпро: НГУ, 2016. – 226 с.

[3] Угода про асоціацію як інструмент правових реформ в Україні: зб. ст. та тез наук. повідом. за метеріалами міжнар. конф., м. Харків, 23 жовт. 2017 р. / редкол.: А. П. Гетьман, І. Я. Яковюк, Т. М. Анакіна, О. Я. Трагнюк. – Харків: Право, 2017. – 246 с.

[4] Сучасний стан та перспективи розвитку екологічного, земельного й аграрного права в умовах євроінтеграції: матеріали круглого столу (м. Харків, 8 грудня 2017 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Харків: Право, 2017. – 322 с.

[5] Децентралізація публічного адміністративного в умовах інтеграції України до Європейської спільноти: проблеми та перспективи: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. викладачів, співробітників ВНЗ і наукових організацій, магістрантів, аспірантів, докторантів, представників громадських організацій, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств та інших установ. 6-7 жовт. 2017 р. – Сєвєродонецьк: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2017. – 236 с.

Зокрема, науково-теоретичні концепти екологічної безпеки розкрито у працях українських екологів-правознавців В. І. Андрейцева, Г. В. Анісімової, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкової, А. П. Гетьмана, О. В. Задорожного, Р. С. Кіріна, Н. К. Кобецької, Т. Г. Ковальчук, В. В. Костицького, М. В. Краснової, В. І. Лозо, Н. Р. Малишевої, К. В. Медведєва, М. О. Медведєвої, Т. В. Морозовської, Ю. С. Шемшученка, Ю. Л. Власенко, О. А. Шомпол та ін. Разом із цим зазначена тематика є об'єктом дослідження представників суміжних галузей наукових знань (аграрного, земельного, природоресурсного права), а саме О. В. Гафурової, В. М. Єрмоленка, І. І. Каракаша, І. П. Кузьмич, П. Ф. Кулинича, В. Л. Мунтяна, В. В. Носіка, В. І. Семчика, А. М. Статівки, Н. І. Титової, В. Ю. Уркевича, В. З. Янчука та ін.

Вагомим теоретичним підґрунтям для розкриття окресленої проблематики стали результати наукових доробок учених-фахівців у сфері теорії права, конституційного, цивільного, адміністративного, міжнародного права тощо. Крім того, науково-методологічні, навчальні та практичні проблеми правового регулювання екологічної безпеки в Україні набули подальшого розвитку в начальному посібнику за редакцією В. І. Андрейцева, М. В. Краснової та Р. С Кіріна[1]. У цьому виданні детально проаналізовано питання дозвільної системи як засобу забезпечення екологічної безпеки, правового регулювання екологічної безпеки космічної діяльності, інформаційного забезпечення екобезпеки, екологічного аудиту й страхування, стандартизації, нормування та сертифікації в системі права екологічної безпеки, правового забезпечення продовольчої, біологічної та генетичної безпеки як складових екологічної безпеки тощо. У посібнику також викладено загальні засади правового забезпечення екологічної безпеки Європейського Союзу та ін., що стало вагомим внеском у розвиток вітчизняної еколого-правової науки.

Поряд із цим науковий значний інтерес становить монографічне дослідження Ю. А. Краснової «Право екологічної безпеки: теоре-

[1] Краснова М. В., Балюк Г. І., Бобкова А. Г. [та ін.]. Проблеми права екологічної безпеки: навч. посіб. / за заг. ред. М. В. Краснової, Р. С. Кіріна; відп. ред. В. І. Андрейцев; М-во освіти і науки України; Київ. нац. ун-т, Нац. гірн. ун-т. – Дніпро: НГУ, 2016. – 575 с.

тичні аспекти»[1], в якому розкриті об'єктивні передумови формування норм і відносин права екологічної безпеки як системи міжнародного, європейського та вітчизняного законодавства, а також системи державно-правового регулювання; визначені основні засади формування наукової думки про його становлення; запропоновані авторські підходи до його понятійно-категоріального апарату, визначення предмета, методів, принципів безпеки та ін. Автор доходить доволі дискусійного висновку, що багаторічна практика використання в екологічному праві антропоцентричного підходу, згідно з яким основною цінністю визначається людина, не виправдовує себе. Зараз доцільно обирати екоцентричний підхід. Він заснований на засадничих документах Організації Об'єднаних Націй, в тому числі на ідеях Концепції сталого розвитку, які розглядають безпековий характер існування суспільства як невід'ємний елемент природи, що розвивається за своїми законами. Еконцентричний підхід дозволяє визнати природу з її економічними, екологічними і духовними (соціальними) атрибутами публічним благом і найвищою соціальною цінністю, переглянути державну політику щодо неї на рівні конституцій, а також посилити заходи суспільної відповідальності за її стан[2].

Спочатку доцільно звернути увагу на довготривалу наукову дискусію щодо можливості застосування термінів «конвергенція», «адаптація, «гармонізація», «імплементація» та ін. в еколого-правовій науці та законодавстві, ґрунтуючись на висновках, зроблених у різних галузях наукових знань, а також юридичною наукою в галузі теорії права, міжнародного, цивільного права та ін. Загальновідомо, що термін «конвергенція» (від лат. – «наближення, сходження, зближення») в суспільних науках означає концепцію, відповідно до якої визначальною особливістю сучасного розвитку суспільства є зближення протилежних соціально-політичних систем.

Насамперед слід зазначити, що у більшості наукових праць, предметом вивчення яких було зближення правових систем в умовах глобалізації, поняття «конвергенція» відсутнє. Характеризуючи

[1] Краснова Ю. А. Право екологічної безпеки України: теоретичні аспекти: монографія / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. – Київ: НУБіП України, 2017. – 589 с.

[2] Там само. – С. 6.

різні аспекти процесу такого зближення, автори використовують різноманітний, у тому числі суперечливий, понятійно-термінологічний апарат, покликаний, ймовірно, виявити хоча і взаємозв'язані, але все-таки специфічні аспекти вказаних процесів. Науковці, які зупиняються на їх змістовній характеристиці, наголошують на правовій інтеграції, трансформації, універсалізації, рецепції, уніфікації, інтернаціоналізації, експансії, когеренції та інших проявах зближення правових систем. Наприклад, відзначається, що для процесу впливу глобалізації на право характерна інтеграція ідей, принципів, зв'язків і відносин у сфері права, результатом якої є інтернаціоналізація права у вигляді його інтеграції, трансформації, рецепції, уніфікації, універсалізації, стандартизації та ін.

В українському законодавстві при визначенні основ для приведення законодавства України у відповідність до стандартів права ЄС термін «конвергенція» частіше, як правило, в угодах перекладається як зближення (наближення). Підтримуємо висновки, отримані І. В. Яковюком на підставі аналізу перекладів тексту Угоди про партнерство і співробітництво між Україною, Європейськими співтовариствами та їх державами-членами (1994 р.) (далі – УПС), що не в останню чергу певна термінологічна плутанина відбувається через неякісний переклад текстів міжнародно-правових актів українською мовою[1]. В Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами – з іншої сторони (від 27 червня 2014 р.), ратифікованої згідно із заявою Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, також вживається термін «зближення». Наприклад, «бажаючи досягнути дедалі тіснішого зближення позицій з двосторонніх, регіональних та міжнародних питань, які становлять взаємний інтерес, ураховуючи Спільну зовнішню та безпекову політику ЄС (СЗБП), у тому числі Спільну політику безпеки та оборони (СПБО)», провідною ціллю асоціації визнано: «сприяти поступовому зближенню Сторін, ґрунтуючись на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках, а також

[1] Угода про партнерство і співробітництво між Україною, Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_012 (дата звернення: 27.01.2018).

поглиблюючи зв'язок України з політикою ЄС та її участь у програмах та агентствах» тощо[1]. Отже, наша держава в умовах сьогодення активно включається в процес реформ та адаптації законодавства, що сприятиме поступовій економічній інтеграції і поглибленню політичної асоціації.

Додамо, що разом із конвергенцією для позначення цього процесу використовують й інші терміни, а саме: «зближення законодавства», «адаптація», «апроксимація», «гармонізація». Однак доводиться констатувати, що в Україні процес наближення до законодавства ЄС носить швидше односторонній характер, адже вона не є державою-членом Європейського Союзу і не бере участь у нормотворчих процесах на рівні ЄС. Питання правильності застосування терміна для позначення процесу, пов'язаного з реформуванням екологічного законодавства, що відбувається в нашій країні, розглядалося Центром європейського і порівняльного права при Міністерстві юстиції України. Зокрема, експерти зробили висновок, що в процесі досягнення принципової адекватності законодавства України законодавству Європейського Союзу слід вживати термін «адаптація», оскільки він має ширше значення, ніж гармонізація, і, що найголовніше, включає в себе процес гармонізації. Термін «гармонізація» використовується в європейському праві для позначення процесу зближення законодавств держав-членів, коли узгоджуються спільні підходи, концепції розвитку національного законодавства, виробляються спільні для застосування правові норми. У той же час останні (норми) доцільно розглядати як самостійні й такі, що проникають один в одного, елементи права. Таке проникнення відбувається за допомогою прийняття міжнародних норм, які виступають зобов'язаннями держав-членів ЄС.

Крім того, І. В. Яковюк робить висновок, що визначення правопорядку ЄС є результатом взаємодії, з одного боку, національних правових систем і міжнародної правової системи, а з другого – конвергенції романо-германської та англо-саксонської правових сімей.

[1] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (від 27.06.2014 р.) URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Find (дата звернення: 27.01.2018).

Такий правопорядок передбачає формування правових стандартів, що створені на основі спільної системи цінностей і відповідно до потреб політико-правового і соціально-економічного розвитку держав-членів і ЄС в цілому[1]. Однак разом із цим фахівці вважають, що процес конвергенції законодавств в ЄС має два складники, тобто в екологічній сфері для України необхідно враховувати: а) наближення законодавства ЄС та держав-членів ЄС; б) наближення законодавств держав-членів. Таким чином, доцільно виокремити й конвергенцію екологічного права (як галузі) як процес взаємодії та наближення механізму правового регулювання суспільних відносин, що виникають між суб'єктами у сфері забезпечення вимог екологічної безпеки, приналежності, використання, відтворення природних об'єктів і комплексів, охорони, а в певних випадках – захисту людини, довкілля від шкідливого впливу, що належать різним національним правовим системам. У ході конвергенції відбувається дуже помітна трансформація національного права, модернізація правотворчого і правозастосовного процесів.

Додамо, що правовими методами конвергенції є інкорпорація або прийняття в державах певних правил і положень як національних правових норм або ідентичних (уніфікованих), або схожих (гармонізованих) за змістом, а її об'єктом в екологічній сфері мають стати правові інститути та норми, державна екологічна політика, еколого-правова доктрина. Конвергенція екологічного законодавства до законодавства Європейського Союзу істотно вплине на еколого-правову термінологію, норми, правозастосовну практику, державну інтеграційну екологічну політику тощо.

Процес проведення конвергенції ускладнюється відсутністю Державної концепції розвитку екологічного законодавства (на прийнятті якої вже багато років наполягають правники), внаслідок чого можуть виникати еколого-правові колізії, пов'язані з розмежуванням та дублюванням повноважень органів державного управління у сфері екології, право- та законотворчі суперечки, проблеми вживання правової термінології (речової об'єктивації еколого-право-

[1] Яковюк І. В. Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2014. – С. 12.

вих приписів) та ін. Крім того, з огляду на процеси децентралізації, в тому числі й системи екологічного управління, суттєвої модернізації потребують нормативно-інституційні рамки управління охороною довкілля.

Аналіз чинного екологічного законодавства країн ЄС підтверджує, що сучасний понятійно-термінологічний апарат, який сформувався в юридичній науці, ще не став єдиним, ефективним інструментом створення теоретичної моделі конвергенції норм, які повинні забезпечувати захист екологічних прав громадян, екологічну безпеку цих держав як складника їх національної безпеки. Правники неодноразово наголошували на необхідності використання низки однорідних термінів (загальновизнаних правових засобів – норм-дефініцій, норм-принципів, норм-цілей), оскільки вони є частиною загальної правової системи інтеграції в екологічній сфері.

Право ЄС розглядається як самостійна правова система, що формується в процесі інтеграції й співіснує поряд з міжнародним правом і національним правом держав-членів. Забезпечення екологічної безпеки, як і охорона довкілля, визначається як важлива мета ЄС і входить до спільної компетенції Європейського Союзу і його країн-членів. При цьому слід пам'ятати, що природно-ресурсний потенціал є складовою загальноєвропейських природних багатств, а вирішення екологічних проблем носить глобальний характер у зв'язку з обмеженістю природних ресурсів, кліматичними змінами та ін. Якщо ж говорити про практику використання в міжнародному праві та праві Європейського Союзу правової категорії «екологічна безпека», то маємо констатувати, що вона не «прижилася» й більш використовуваним є термін «сталий розвиток», «охорона довкілля».

У традиційному розумінні екологічне право ЄС доцільно розглядати як сукупність сформованих на еколого-правовій доктрині норм, що регулюють суспільні відносини між суб'єктами у сфері взаємодії суспільства та природи, а саме питання забезпечення вимог екологічної безпеки, права власності на природні ресурси та комплекси, забезпечення екологічно збалансованого права природокористування, відтворення природних об'єктів, збереження

довкілля від шкідливої дії хімічних, фізичних, біологічних та інших впливів у процесі господарської діяльності, охорона екологічних прав та інтересів громадян тощо. Виходячи із законодавчих засад національної безпеки, скерованих на європейські стандарти, захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави забезпечує сталий розвиток суспільства й екологічна безпека має розглядатися як її пріоритетний складник. Наразі забезпечення екологічної безпеки в контексті євроінтеграційних процесів тісно пов'язано з питаннями енергетичної, сільськогосподарської та інших галузей національного господарства, неподоланності негативних наслідків Чорнобильської катастрофи, виснажливого використання невідновлювальних мінерально-сировинних ресурсів, загострення проблем транскордонного забруднення, зниження якості питної води, неефективного правового механізму поводження з відходами, а також з підвищеною увагою світової спільноти до формування екологічного ринку.

Вважаємо за необхідне звернути увагу на висновки, отримані Ю. А. Красновою, а саме: загальновизнаним вважався той факт, що категорія «екологічна безпека» в міжнародному праві була вперше закріплена в Декларації щодо навколишнього середовища та розвитку, прийнятої на Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку, яка відбулася 14 червня 1992 р. в Ріо-де-Жанейро, в якій проголошено 27 основоположних принципів в окресленій сфері. Однак авторка доводить, що вперше як об'єкт правового регулювання категорія «екологічна безпека» з'являється в резолюціях Генеральної Асамблеї ООН від 5 грудня 1986 р. і 7 грудня 1987 р., присвячених питанням припинення гонки озброєння і ядерного роззброєння. Паралельно на міжнародному рівні формується й низка нормативно-правових документів, у яких термін «екологічна безпека» не згадується, проте на підставі положень, закріплених у Декларації Ріо-де-Жанейро, та наукових підходів щодо визначення сутності екологічної безпеки вважається, що такі документи закладають основи механізму забезпечення екологічної безпеки[1].

[1] Краснова Ю. А. Міжнародно-правове регулювання забезпечення екологічної безпеки. // Адміністративне право і процес. – 2016. – № 1 (15). – С. 96, 98.

Україна з моменту отримання незалежності й початку самостійного державного будівництва постійно й незмінно заявляла про свою прихильність до європейської інтеграції і демонструвала (на різних етапах – з більшим або меншим успіхом), свою готовність слідувати тим вимогам і відповідати тим критеріям, які ставляться до країн, що готуються до вступу в ЄС[1].

Для дослідження ґенези екологічних проблем, що мають транскордонний і глобальний характер, Європейське співтовариство створило міждержавні структури і розробило єдину екологічну політику, в якій станом на сьогодення Ю. А. Краснова запропонувала виокремити *сім етапів. Перший етап* (1951–1957 рр.) характеризується розробкою та прийняттям загальних документів із формування Європейської Спільноти. *Другий етап* розвитку (1957–1973 рр.) встановив цілі екологічної політики: збереження, захист і поліпшення стану навколишнього середовища; охорона здоров'я людей; досягнення раціонального використання природних ресурсів; сприяння міжнародним заходам розв'язання регіональних і загальносвітових екологічних проблем й пов'язаний з Римським договором (1957 р.)[2]. В Європі активна міжнародна екологічна політика почала проводитися з 1973 р., коли була прийнята Перша програма екологічних дій, що збіглося з першою хвилею розширення ЄС, та що знаменувало формування *третього етапу* розвитку екологічної стратегії (1973–1986 рр.). *Четвертий етап* розвитку екологічної стратегії (1982–1992 рр.) ознаменувався закріпленням компетенції Співтовариства у галузі охорони довкілля в Єдиному Європейському акті 1986 р. Проблеми погіршення стану навколишнього середовища спонукали Співтовариство у Четвертій екологічній програмі на 1987–1992 рр. визначити суворі екологічні стандарти вже не просто як варіант розвитку, а як імператив й істотний чинник майбутнього економічного зростання з акцентом на забезпечення неухильного застосування чинного екологічного

[1] Краснова М. В., Балюк Г. І., Бобкова А. Г. [та ін.]. Проблеми права екологічної безпеки: навч. посіб. / за заг. ред. М. В. Краснової, Р. С. Кіріна; відп. ред. В. І. Андрейцев; М-во освіти і науки України; Київ. нац. ун-т, Нац. гірн. ун-т. – Дніпро: НГУ, 2016. – С. 548.

[2] Договір про заснування Європейської Спільноти від 25 березня 1957 р. URL: http: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_017 (дата звернення 28.01.2018).

законодавства, контролю впливу на довкілля всіх «речовин» і «джерел» забруднення, а також безперешкодного доступу громадськості до екологічної інформації[1]. На *п'ятому етапі* (1992–2001 рр.) охорона довкілля виділяється в окремий напрямок політики ЄС. У цей період укладаються Маастрихтський (1992 р.) і Амстердамський (1997 р.) договори про Європейський Союз, які зробили сталий розвиток однією з основних цілей Союзу. В цей період вперше було прийнято довгострокову (до 2010 р.) П'яту програму дій у галузі охорони довкілля – «У напрямі сталого розвитку», яка зумовила розширення правового регулювання і початкове кодифікування норм ЄС у сфері екології, який вніс зміни в Римський договір (1957 р.). Ніццький договір про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз, Договір про заснування Європейських Співтовариств та деяких пов'язаних з ними актів від 26 лютого 2001 р. започаткували *шостий етап* розвитку екологічної політики ЄС. У цей період приймається Шоста програма дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища, затверджена Рішенням Європейського Парламенту і Ради № 1600/2002/ЄС від 22 липня 2002 р., безпосередньо перед Всесвітньою зустріччю на вищому рівні зі сталого розвитку (РЮ +10), що пройшла під егідою ООН в Йоханнесбурзі з 26 серпня по 4 вересня 2002 р. Як і планувалося, Шоста програма розроблена на 10 років, що відрізняє її від попередніх програм, які охоплювали менший період часу. У 2012 р. Європейська Комісія представила нову Програму дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре, в рамках обмеженості ресурсів нашої планети», якою започаткований *сьомий етап* розвитку екологічної політики ЄС. Ця Програма спрямована на підвищення екологічної сталості в Європі та перетворення ЄС на інклюзивну і сталу «зелену» економіку[2].

У своїй монографії Ю. А. Краснова ґрунтовно проаналізувала чинні акти екологічного законодавства ЄС відповідно до класифікації за сферами, пов'язаними із забезпеченням екологічної безпеки:

[1] Лозо В. І. Європейська інтеграція і екологічна стратегія ЄС. Правові основи екологічної стратегії єіропейськогосоюзу: монографія. – Харків: Право, 2008. – С. 24–25.

[2] Краснова Ю. А. Право екологічної безпеки України: теоретичні аспекти: монографія / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. – Київ: НУБіП України, 2017. – С. 213–222.

1) нормативні акти, що встановлюють вимоги безпечного використання природних ресурсів (повітря, вод, ґрунтів, клімату); 2) нормативні акти, що встановлюють вимоги для конкретних видів господарської діяльності, які визначаються екологічно небезпечними (промисловості, поводження з хімікатами, відходами, ГМО); 3) нормативні акти, якими запроваджуються механізми забезпечення екологічної безпеки (оцінки впливу на навколишнє середовище (далі – ОВНС) запропонованих проектів; стратегічної екологічної оцінки пропонованих планів і програм; громадського доступу до інформації про стан довкілля; вимоги до звітності; створення Європейського Агентства з питань довкілля та участь у його роботі; Програма LIFE для фінансування проектів покращення довкілля; розвиток неурядових організацій, що працюють у сфері охорони довкілля)[1].

У свою чергу В. І. Андрейцевим проаналізовано напрями конвергенції законодавства України про екологічну безпеку з правом ЄС[2]. Науковець робить висновок, що Україна в процесі конвергенції не пов'язана зобов'язаннями досягнення прямої текстуальної відповідності законодавчих актів, що приймаються, європейському законодавству, а швидше повинна передавати «дух», основну спрямованість цих актів, за винятком випадків, коли норми відповідних європейських актів містять конкретні кількісні або якісні параметри (це зазвичай стосується законодавства про екологічну безпеку)[3].

Як зазначає Ю. В. Шабардіна, використання екологічних стандартів є запорукою сталого функціонування екосистем у розвинених європейських країнах. Практика показує, що бездумне дублювання досвіду інших країн без урахування особливостей становлення і розвитку екологічного простору України не може підвищити ефективність використання її наявного природно-ресурсного потенціалу й забезпечити сталий розвиток території нашої держави. Безперечно, досягнення високих екологічних стандартів ЄС повинно стати стра-

[1] Краснова Ю. А. Право екологічної безпеки України: теоретичні аспекти: монографія / за заг. ред. В. М. Єрмоленка. – Київ: НУБіП України, 2017. – С. 227–259.

[2] Краснова М. В., Балюк Г. І., Бобкова А. Г. [та ін.]. Проблеми права екологічної безпеки: навч. посіб. / за заг. ред. М. В. Краснової, Р. С. Кіріна; відп. ред. В. І. Андрейцев; М-во освіти і науки України; Київ. нац. ун-т, Нац. гірн. ун-т. – Дніпро: НГУ, 2016. – С. 559–566.

[3] Там само. С. 569.

тегічним завданням екологічної політики України на найближчу перспективу, але в той же час необхідно усвідомлювати, що сучасні значні досягнення в природоохоронній сфері європейської спільноти є результатом тривалого процесу не лише проведення реформ на державному і регіональних рівнях, але й усвідомлення кожним громадянином важливості створення умов для забезпечення гідного існування не тільки для себе, а й для прийдешніх поколінь[1].

Екологічна безпека на теренах ЄС пов'язана з політичною, економічною, військовою та іншими видами безпеки й розглядається як глобальна і всеохоплююча, що спирається на суверенітет держав над своїми природними ресурсами. Суб'єкти зобов'язані не завдавати шкоди довкіллю інших держав, а у випадках її заподіяння – компенсувати, брати участь у міжнародній співпраці на державному та громадському рівнях тощо. Взагалі, зобов'язання, пов'язані із забезпеченням екологічної безпеки, пов'язані також з: а) реалізацією і захистом екологічних прав, інтересів та обов'язків суб'єктів; б) веденням господарської діяльності, особливо якщо це стосується екологічно небезпечних видів діяльності; в) здійсненням превентивних заходів, спрямованих на попередження шкідливого впливу або ж заподіяння шкоди довкіллю, життю і здоров'ю людини; г) ліквідацією негативних наслідків природного та техногенного характеру.

Не лише Україна, а й ЄС вживає певних заходів у цьому напрямку. Зокрема, Європейський Союз започаткував новий проект «Підтримка України в апроксимації напрацьованого законодавства ЄС у сфері навколишнього середовища» міжнародної технічної допомоги, покликаний зміцнити інституційну та правову спроможність Міністерства екології та природних ресурсів, громадянського суспільства та інших зацікавлених осіб України на підтримку виконання Україною вимог законодавства ЄС у сфері охорони довкілля. Його бюджет складає 2,6 млн євро[2], який проводитиметься за

[1] Шабардіна Ю. В. Екологічна політика Європейського Союзу в контексті посилення інтеграційних процесів в Україні. // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2015. – № 3. – С. 579.

[2] Новий проект сприятиме наближенню екологічного та природоохоронного секторів України до стандартів ЄС. URL: http://menr.gov.ua/press-center/news/150-news28/4264-yes-rozpochav-novyi-vseukrainskyi-proekt-pidtrymky-zakonodavchoi-reformy-u-sferi-ekolohii-ta-navkolyshnoho-seredovyshcha (дата звернення: 16.01.2018).

трьома основними напрямками: екологічне врядування та інтеграція екологічної політики, якість води та управління водними ресурсами, захист навколишнього природного середовища. Проект буде фокусуватися на трьох секторах. Перший – це горизонтальні директиви, а саме: система управління довкіллям, інтеграція екологічної політики та інших галузевих політик; другий – якість води та управління водними ресурсами; третій – охорона довкілля (Директива про захист диких птахів, Директива про збереження природного середовища існування дикої флори та фауни)[1]. Безумовно, кожен із них буде пов'язаний з питаннями забезпечення безпеки в екологічних правовідносинах, а також включатиме просвіту й інформування громадськості про важливі екологічні питання. Метою екологізації системи освіти, в тому числі й правової, є трансформації сучасних екологічних ідей і цінностей у всіх сферах суспільних відносин, формування екологічної свідомості та грамотності населення, екологічної культури, розуміння власних екологічних прав, інтересів та обов'язків.

Сьогодні, як ніколи, істотного переосмислення потребує державна екологічного політика, це в першу чергу стосується визначення її стратегічних пріоритетів у сфері забезпечення екологічної безпеки. Однак не все з цим так просто, бо, крім іншого, необхідно брати до уваги й той факт, що на Донбасі, вірніше, на сході нашої країни, триває збройний конфлікт, а ці території належать до розвинутих гірничодобувних районів. Наслідками бойових дій можна назвати загострення вже існуючих екологічних проблем, пов'язаних із забезпеченням вимог екологічної безпеки, антропогенним забрудненням атмосферного повітря, земельних, водних, лісових та інших природних ресурсів та комплексів, погіршенням їх якості. Так, пошкодження чи руйнування гірничодобувних, коксохімічних і енергетичних підприємств призвело до зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах критичної інфраструктури з масштабними негативними наслідками для населення і довкілля.

[1] Європейські експерти допоможуть Україні адаптувати екологічне законодавство до норм ЄС. URL: http://www.menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/3452-yevropeiski-eksperty-dopomozhut-ukraini-adaptuvaty-ekolohichne-zakonodavstvo-do-norm-yes (дата звернення: 27.01.2018).

Екологічна безпека є сьогодні фундаментальною потребою людства, умовою його виживання і цивілізованого розвитку, значимість якого все більше зростає. Забезпечення екологічної безпеки в контексті євроінтеграції надає унікальні й додаткові можливості для гармонійного і збалансованого розвитку урбаністичного середовища.

Згадаємо висновок учених про вступ цивілізації в епоху екологічних війн. На 7-й сесії Комісії ООН по стійкому розвитку в доповіді В. Данилова-Данильяна був зроблений висновок про те, що в Югославії вперше в історії Цивілізації проводилася спланована масштабна екологічна війна з використанням екологічних видів зброї, які впливають на радикальну трансформацію навколишнього середовища[1].

У свою чергу В. І. Андрейцев, вивчаючи проблеми гармонізації екологічного законодавства, на перший щабель актів, на які слід орієнтуватися, ставить Угоду про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами і Україною від 14 червня 1994 р.[2] (втратила чинність з 1 серпня 2017 р., підстава – Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони), в якій вказувалося на тісний зв'язок між повним впровадженням і завершенням Україною політичних, економічних і правових реформ, а також визначалися фактори, необхідні для співробітництва, особливо в контексті документів Боннської Наради НБСЄ. Зокрема, йшлося про вдосконалення законодавства відповідно до стандартів ЄС, співробітництво на регіональному, в тому числі в рамках Європейського агентства по навколишньому природному середовищу, і на міжнародному рівнях[3]. Однак ключовим все ж таки визнається забезпечення сталого розвитку. Враховуючи сучасні реалії, а

[1] Лисичкин В. А., Шелепин Л. А., Боев Б. В. Закат цивилизации, или движение к ноосфере: (Экология с разных сторон). – Москва: ТОО «ИЦ-гарант», 1997. – 345 с.

[2] Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: ратифікована Законом України від 10.11.1994 р. № 237/94-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_01(дата звернення: 22.01.2018).

[3] Андрейцев В. І. Актуальні проблеми конвергенції екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. // Актуальні проблеми конвергенції екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу: матеріали Всеукр. наук.-практ. круглого столу (м. Дніпро, 28 жовт. 2016 р.). – Дніпро: НГУ, 2016. – С. 6.

також обрану тему, додамо, що в умовах євроінтеграційних процесів останнє потребує окреслення шляхів розбудови еколого-правової держави, приведення екологічного законодавства України у відповідність до світових та європейських стандартів і вимог.

Звісно, при цьому слід пам'ятати про помилки і брати на «наукове озброєння» найкраще. Отже, передусім звернемося до історичного аспекту відносин між Європейським Союзом і Україною. Двосторонні відносини, встановлені з моменту здобуття нашою державою незалежності у 1991 р., постійно розширюються[1]. За цей час змінилося багато нормативно-правових актів, проте в межах даного підрозділу неможливо висвітити всі кроки, пов'язані з євроінтеграцією. Якщо це питання розглядати у «стислому» вигляді, то міжнародно-правову основу процесу апроксимації законодавства України до права ЄС насамперед становлять: Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 1994 р., План дій Україна – Європейський Союз 2005 р., Порядок денний асоціації Україна – Європейський Союз 2009 р. та Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014 р. (далі – УА), яка з 1 вересня 2017 р. набрала чинності в повному обсязі. На підставі й у розвиток цих та інших пов'язаних із ними документів Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України і низка інших органів публічної влади прийняли чимало правових документів національного законодавства України, якими створено правове підґрунтя, установлено порядок й унормовано окремі аспекти процесу апроксимації законодавства України до права ЄС у різних секторах[2].

---

[1] В цій монографії грунтовний аналіз проблемних аспектів секторальної адаптації національного екологічного законодавства до вимог ЄС щодо забезпечення вимог екологічної безпеки, охорони та використання природних ресурсів надається у відповідних підрозділах.

[2] Перелік основних правових актів законодавства України у сфері апроксимації до права ЄС наведено у Додатку документа «Інституційні аспекти управління процесом апроксимації законодавства України до права ЄС». // Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. URL: http://old.menr.gov.ua/docs/activity-adaptation/draft_NAS_FEB2015.pdf С. 13-14 (дата звернення: 22.01.2018).

Звісно, будь-яке національне (в тому числі й українське) екологічне законодавство з позицій його формування, функціонування та реалізації варто розглядати як складний процес, тому передусім слід пізнати й розкрити суть його природи, беручи за взірець, так би мовити, точку відліку, вимоги Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами – з іншого (від 27 червня 2014 р.), ратифікованої Законом України 16 вересня 2014 р. № 1678-VII[1]. У документі зазначено, що «бажаючи досягти дедалі тіснішого зближення позицій з двосторонніх, регіональних і міжнародних питань, які становлять взаємний інтерес, ураховуючи Спільну зовнішню та безпекову політику ЄС (СЗБП), у тому числі Спільну політику безпеки та оборони (СПБО)», головною метою асоціації визнано сприяння «поступовому зближенню Сторін, ґрунтуючись на спільних цінностях і тісних привілейованих зв'язках, а також поглиблюючи зв'язок України з політикою ЄС та її участь у програмах та агентствах» тощо. Отже, наша держава в умовах сьогодення запускає процес реформ й адаптації законодавства, що дозволить поступово провести економічну інтеграцію й поглибити політичну асоціацію. Зокрема, в Угоді про асоціацію наголошувалося, що співробітництво має на меті збереження, захист, покращення й відтворення якості довкілля, захист здоров'я громадян, розсудливе і раціональне використання природних ресурсів і долучення до заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, зокрема, у сфері управління відходами й ресурсами.

Доцільно звернути увагу на авторське визначення поняття «вдосконалення законодавства України про екологічну безпеку в контексті міжнародно-правових зобов'язань», отримане в результаті дисертаційного дослідження, проведеного О. А. Шомпол, «у вузькому розумінні: як стану розвитку суспільних відносин у сфері екології, та зокрема у сфері екологічної безпеки, врегульованих

[1] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (від 27.06.2014 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Find (дата звернення: 22.01.2018).

нормами чинного права, які в умовах сучасних інтернаціональних процесів державотворення вимагають здійснення специфічної діяльності органів держави щодо забезпечення постійного процесу перетворення правових норм екологічної безпеки та встановлення їх відповідності правовим нормам міжнародного права та права ЄС, що обумовлено змістом міжнародно-правових зобов'язань України. У широкому його розумінні (з позицій визначення його місця, ролі та функцій у системі правових зв'язків, інших правових явищ, понять та категорій) через визначення структурно-функціональної характеристики даного поняття, яка охоплює наступні змістовні його ознаки: – це процес з: 1) реформування правовідносин щодо забезпечення екологічної безпеки; 2) розвитку законодавства України про екологічну безпеку та усієї правової системи України в цілому; 3) складова процесу оптимізації законодавства України про екологічну безпеку; – складовий елемент національного механізму імплементації міжнародних еколого-правових норм; – це необхідний і обов'язковий елемент механізму правого забезпечення екологічної безпеки на національному та міжнародному рівнях; – це гарантія забезпечення, реалізації та захисту суб'єктивного права громадян на безпечне для життя для здоров'я навколишнє природне середовище; – це окремий самостійний напрям національної екологічної політики у сфері забезпечення екологічної безпеки[1].

Про важливість і актуальність піднятого питання свідчить і той факт, що в Угоді про співробітництво у галузі довкілля відведено відповідне місце, а саме главу 6 «Навколишнє середовище» (ст. 360–366) розділу V «Економічне і галузеве співробітництво». У ст. 361 Угоди визначаються регіональні та глобальні проблеми навколишнього середовища, так звані inter alia, в таких сферах: a) зміна клімату; b) екологічне управління та аналогічні питання, зокрема, освіта й навчальна підготовка, доступ до інформації з питань навколишнього середовища і процесу прийняття рішень; c) якість атмосферного повітря; d) якість води й управління водними ресурсами, включаючи морське середовище; e) управління

[1] Шомпол О. А. Вдосконалення законодавства України про екологічну безпеку в контесті міжнародно-правових зобов'язань: автореф. дис. …канд. юрид. наук. – Київ, 2013. – С. 4.

відходами і ресурсами; f) охорона природи, зокрема, збереження і захист біологічного й ландшафтного різноманіття (екомережі); g) промислове забруднення і промислові загрози; h) хімічні речовини; i) генетично-модифіковані організми, в тому числі в сільському господарстві; j) шумове забруднення; k) цивільний захист, зокрема, при стихійних лихах і антропогенних загрозах; l) міське середовище; m) екологічні збори. Привертає увагу й те, що деякі питання екологічної спрямованості наявні й у статтях інших розділів. Крім того, в Угоді зазначалося, що поступове наближення законодавства України до права і політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до вимог, які визначено у Додатку XXX до Угоди.

Звернемося до тексту визначального, на наш погляд, акта. Так, основна вимога, передбачена ст. 363 Угоди про асоціацію, – це «поступове наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища», яке «здійснюється відповідно до Додатка XXX до цієї Угоди» («Gradual approximation of Ukrainian legislation to EU law and policy on environment shall proceed in 36 accordance with Annex XXX to this Agreement»). Виходячи з аналізу чинного екологічного законодавства, маємо констатувати, що подальший розвиток нормативно-правової бази відбувається за наступними напрямами.

По-перше, УА (вірніше положення її основної частини) скерована на визначення сфер, секторів, технічних стандартів і конкретних актів ЄС, у відповідність до яких Україна зобов'язана привести свою законодавчу базу. Наприклад, Закон України «Про стандартизацію» від 5 червня 2014 р. № 1315-VII[1], який набрав чинності з 3 січня 2015 р., передбачає внесення певних змін, практично модернізацію екологічного законодавства в зазначеній сфері, а саме прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про стандартизацію». Мета законопроекту: а) встановлення добровільності застосування національних стандартів; б) недопу-

[1] Про стандартизацію: Закон України 05.06.2014 р. № 1315-VII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1315-18/page(дата звернення: 28.01.2018).

щення погодження проектів національних стандартів з державними органами; в) нормативно-правове регулювання відносин, пов'язаних із розробленням стандартів і технічних умов підприємств, установ і організацій; г) відміна галузевої стандартизації, у зв'язку з чим протягом 15 років центральні органи виконавчої влади мають право у відповідних сферах діяльності й в межах своїх повноважень перевіряти, переглядати свої галузеві стандарти. Отже, посилання на національні, міждержавні, галузеві стандарти в актах законодавства мають наводитися у виключних й обґрунтованих випадках, зокрема, у разі визначення обов'язковості застосування відповідних стандартів у актах законодавства Європейського Союзу. При цьому мають наводитися позначення відповідних національних або міждержавних стандартів[1]. Цим законопроектом передбачені зміни до КУпроН, ВК України, законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про пестициди і агрохімікати», «Про поводження з радіоактивними відходами» та ін., але вони потребують суттєвого доопрацювання.

По-друге, у процесі адаптації екологічного законодавства до вимог ЄС великого значення набуває вдосконалення процедури перекладу, що знайшло відображення у постанові Кабінету Міністрів України «Порядок здійснення перекладу на українську мову актів Європейського Союзу acquis communautaire, пов'язаних з виконанням зобов'язань України у сфері європейської інтеграції» від 31 травня 2017 р. № 512[2]. Необхідно привести термінологію до міжнародних стандартів, наприклад до ISO (the International Organization for Standardization) 704:2009 – Terminology work – Principles and methods.

По-третє, на законодавчому рівні розроблені вимоги щодо порядку проведення планування, моніторингу й оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї

[1] Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про стандартизацію». URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62562 (дата звернення: 28.01.2018).

[2] Там само.

сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони[1].

По-четверте, з жовтня 2017 р. провідним державним органом, що забезпечує процес інтеграції, є Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, який діє відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2017 р. № 759[2], тобто йдеться про вдосконалення управлінських інституцій, але дотепер вважається, що формально функціонує Координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу[3]. Останнім в екологічній сфері вже нікого не здивуєш, але досі залишається відкритим питання нескоординованої діяльності й дублювання функцій екологічного управління різними спеціалізованими державними органами та недержавними інституціями. З огляду на наведене вбачається за доцільне розробити Дорожню карту реформування системи екологічного управління з урахування зобов'язань України як на коротко-, так і довгостроковий період, звернути увагу на функцію моніторингу довкілля в процесі забезпечення вимог екологічної безпеки.

У науковій літературі зроблена спроба виокремити наукові блоки правового регулювання у сфері екологічної безпеки: 1) нормативно-правові приписи, які спрямовані на забезпечення реалізації права людини на охорону здоров'я, що включає в себе безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище та інші екологічні права людини в умовах, коли екологічна небезпека не проявилась; 2) нормативно-правові приписи, які визначають інституційно-функціональний механізм забезпечення екологічної безпеки: а) правові норми, що визначають статус міжнародних організацій,

[1] Порядок проведення планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 р. № 447. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/447-2017-%D0%BF (дата звернення: 22.01.2018).

[2] Положення про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції: постанова Кабінету Міністрів України від 04.10.2017 р. № 759. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/759-2017-%D0%BF (дата звернення: 28.01.2018).

[3] Положення про Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. № 1365. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1365-2004-%D0%BF#n45 (дата звернення: 28.01.2018).

органів та інститутів ЄС, національних органів в галузі екології, в тому числі техногенно-екологічної безпеки; б) правові норми, що визначають функціональне забезпечення екологічної безпеки; 3) нормативно-правові приписи, які спрямовані на врегулювання екологічного ризику, попередження прояву небезпеки в процесі здійснення різних видів людської діяльності та поводження із різними джерелами небезпеки; 4) нормативно-правові приписи, які спрямовані на захист права людини на безпечне для життя і здоров'я людини довкілля та на подолання і ліквідацію наслідків прояву екологічної небезпеки (екологічного ризику); 5) нормативно-правові приписи, що встановлюють відповідальності в сфері екологічної безпеки[1].

Зауважимо, що розгляд будь-якого питання не буде повним без аналізу визначальних основ історичного аспекту в сфері розвитку національного законодавства. З огляду на це слід вказати, що однією з перших спроб систематизації екологічного законодавства на пострадянському просторі було прийняття Основних напрямів державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки (1998 р.), розроблених відповідно до ст. 16 Конституції України, якою визначено, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави[2]. Зрозуміло, що головні положення цього документа втілюватимуться за допомогою системи екологічного права. Слід зазначити, що до прийняття Основних напрямів ефективним засобом подолання екологічної кризи мало б стати правове забезпечення природоохоронної діяльності на основі практики застосування законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Доречним є твердження

[1] Шомпол О. А. Вдосконалення законодавства України про екологічну безпеку в контексті міжнародно-правових зобов'язань: автореф. дис. …канд. юрид. наук. – Київ, 2013. – С. 5.

[2] Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 28.01.2018).

Ю. С. Шемшученка, що від стану правової системи великою мірою залежить успіх проведення економічних і соціальних реформ. На наше переконання, зараз цей стан в Україні є задовільним, а для того, щоб вона (система) була ефективною і дієвою, необхідно привести правове поле України у відповідність до потреб її економічного, соціального й духовного розвитку. На теоретичному і практичному рівні законодавчому процесу і зміцненню правових засад держави перешкоджають такі проблеми, як співвідношення кількісних і якісних параметрів законодавства, право законодавчої ініціативи (надмірне його використання), якість законодавства, юридична термінологія (її різноманітність і неусталеність), наявність колізій у праві, декларативність законів; співвідношення політики і права[1].

До наведеного слід додати, що систематизацію екологічного законодавства передбачалося проводити у формі кодифікації та інкорпорації з визначенням першочергових і перспективних законів і правових актів. Безумовно, зазначений нормативно-правовий акт містив багато позитивних позицій, але, на жаль, не всі вони були сприйняті екологічним законодавством, а залишилися «гаслом», декларативними положеннями. Крім того, згідно з цим нормативно-правовим актом для вирішення екологічних проблем мало активізувати і широко використовувати міжнародне співробітництво. Основний акцент ставився на тому, що виконання Україною зобов'язань, що випливають із багатосторонніх угод, вимагає приведення внутрішніх законів і нормативно-правових актів у відповідність до існуючих норм європейського й міжнародного права, а при розробці нових законодавчих актів – урахування міжнародної практики. Однак поза увагою законодавців не залишилася так звана перспективна кодифікація актів екологічного законодавства, а саме розробка і прийняття Екологічного кодексу України, законів України про континентальний шельф, екологічну інформацію, екологічну освіту, екологічний ринок, тощо.

Спробуємо детальніше проаналізувати Закон України від 21 грудня 2010 р., яким затверджено Основні засади (стратегію)

[1] Шемшученко Ю. С. Теоретичні та практичні проблеми розвитку правової системи України. // Часопис Київського університету права. – 2004. – № 3. – С. 3–6.

державної екологічної політики України на період до 2020 р.[1] (далі – Стратегія державної екологічної політики України) в контексті євроінтеграції. Можемо констатувати, що у ній (Стратегії) наявні суттєві прогалини, зокрема, при встановленні загальних засад державної екологічної політики, її пріоритетів (як на національному, так і регіональному рівнях). Йдеться про те, що чітко не вказано переваги секторального управління навколишнім природним середовищем, конкретні строки (часові межі) вжиття першочергових заходів і відповідальні за це, а основне – відсутня чітко окреслена її місія, на підставі якої визначаються стратегічні цілі. Не названо також і суб'єктний склад, на який розрахована ця Стратегія. Отже, насамперед слід розібратися з тими екологічними проблемами, що виникають під час просування шляхом сталого розвитку України, що є вкрай необхідним, особливо в умовах деградації довкілля, оскільки невизначеність у цих питаннях впливає й на економічний стан.

Вбачається, що це можливо, але досить складно, оскільки Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 схвалено Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» (далі – Стратегія), в якій передбачено впровадження європейських стандартів життя, забезпечення стійкого зростання економіки в екологічно невиснажливий спосіб, проведення земельної реформи, виконання програми збереження навколишнього природного середовища[2]. Однак і цей документ не позбавлений недоліків. Наприклад, науковці звертають увагу на те, що в ньому відсутня екологічна складова[3], хоча її можна визначити, проаналізувавши зміст Дорожньої карти й першочергових пріоритетів реалізації Стратегії за секторами. На жаль, серед провідних чотирьох векторів руху безпосередньо екологічного не передбачено. Виходячи із положень Стратегії, рух у першому напрямі спрямований на забезпечення стійкого зростання еконо-

[1] Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17 (дата звернення: 28.01.2018).

[2] Про стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: (дата звернення: 28.01.2018).

[3] Гетьман А. П., Зуєв В. А. Екологічне право: роздуми про його витоки та перспективи розвитку. // Проблеми законності. – 2017. – Вип. 137. – С. 83.

міки екологічно невиснажливим способом (відразу обрано пріоритетом подолання конфлікту економічних й екологічних інтересів), у другому (безпековому) йдеться про гарантування безпечного стану довкілля та доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів і промислових товарів. Разом із названими екологічними прагненнями держави в рамках Стратегії передбачено проведення 62 реформ та програм розвитку держави, наприклад, програму збереження навколишнього природного середовища; реформу у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів та ін., що покликані забезпечити сталий розвиток і наближення до європейських стандартів. Проте пройшов рік, а у життя втілено не багато взятих на себе Україною зобов'язань в екологічній галузі.

Відповідно до Плану заходів з імплементації розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2017–2019 рр., затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 червня 2017 р. № 503-р, передбачено розроблення таких актів: Стратегії низьковуглецевого розвитку та адаптації до зміни клімату на період до 2030 р. (відповідно до ст. 365, додаток XXXI); впровадження електронних послуг, зокрема у сферах екології та природних ресурсів, будівництва, земельних відносин, соціального захисту, державної реєстрації, освіти та охорони здоров'я (розвиток інформаційного суспільства (статті 389–393)); сталого розвитку р. Дунай (ст. 414), адаптації законодавства в сфері енергетики, включаючи ядерну енергетику (ст. 341, додаток XXVII) тощо[1].

Вважаємо, що передусім необхідно зосередитися на екологічному вихованні та освіті, тому що це є підґрунтям, навіть базою формування сучасних науковців і правників, на що доречно звернути увагу при розробці проекту Закону України «Про юридичну (правничу)

[1] План заходів з імплементації розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2017–2019 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.06.2017 р. № 503-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/503-2017-%D1%80/paran10#n10(дата звернення: 28.01.2018).

освіту і загальний доступ до правничої професії». Правнича освіта має бути екологізованою й носити комплексний характер, а також безперервною. Метою екологізації системи освіти є трансформації сучасних екологічних ідей і цінностей у всіх сферах суспільних відносин, формування екологічної свідомості та грамотності населення, екологічної культури, розуміння власних екологічних прав, інтересів та обов'язків. У сучасних умовах стає нагальним завданням насичення навчальних програм з підготовки спеціалістів усіх напрямів екологічними компетенціями з метою формування екологічного мислення, спрямованого на гармонізацію взаємодії суспільства та природи, покращання стану навколишнього природного середовища та ресурсозбереження, становлення екологозбалансованого природокористування, охорони та відтворення природних ресурсів. Екологічна правнича освіта – органічна і пріоритетна частина системи юридичної освіти, що надає їй нової якості, формує інше ставлення не тільки до природи, а й до суспільства і людини (екогуманізм). Концепція саме правничої екологічної освіти в Україні як елемент сталого розвитку держави набуває сьогодні все більшої актуальності в умовах забезпечення екологічної безпеки.

Крім того, слід зазначити, що Україна вже має позитивний досвід у галузі розмежування і раціоналізації системи екологічного управління у сфері використання й охорони вод. Безумовно, є певні недоліки. Так, досі залишається відкритим питання нескоординованості діяльності й дублювання функцій екологічного управління різними спеціалізованими державними органами. Доцільно розробити Дорожню карту реформування системи екологічного управління з урахування зобов'язань України як на коротко-, так і довгостроковий період, звернути увагу на функцію моніторингу довкілля як превентивного заходу щодо забезпечення вимог екологічної безпеки.

Нарешті, все-таки необхідно вжити певних заходів, щоб запрацював принцип «забруднювач повинен платити» в контексті забезпечення екологічної безпеки, який уже дещо «забалакали», створити дієвий юридичний механізм його реалізації відповідно до практики світового співтовариства.

На наш погляд, варто подовжити строк дії Стратегії державної екологічної політики України, чітко визначити її місію, розробити перелік першочергових заходів для проведення кодифікації-реформи екологічного законодавства й, в першу чергу, щодо забезпечення вимог екологічної безпеки, зробити цей напрям пріоритетним для сучасної державної політики в умовах євроінтеграційних процесів, підготувати Дорожню карту систематизації екологічного законодавства України в сучасних геополітичних умовах, створити належні умови для входження нашої країни у світовий та європейський науково-дослідний і правовий простір. Звісно, вчені знов повернуться до багаторічної дискусії щодо доцільності прийняття Екологічного або Ландшафтного кодексу України, Кодексу законів про охорону навколишнього природного середовища та ін. Проведення кодифікації-реформи екологічного законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки буде не простим завданням, але його вирішення дозволить прийняти якісно і методологічно модерний нормативно-правовий акт, з принципово новими, або оновленими інститутами, які необхідні для формування сучасного еколого-правового простору.

Підсумовуючи, додамо: доцільно зважено й обґрунтовано підходити до оптимізації законодавства України у сфері забезпечення екологічної безпеки, дотримуючись європейських вимог і стандартів, враховуючи національні особливості законодавства України.

3.5. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТВОРЕННЯ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ УКРАЇНИ

ВАЩИШИН М.Я. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри соціального права юридичного факультету Львівського національного університету ім. Івана Франка (м. Львів)

Величезні втрати біологічного різноманіття і деградація екосистем у результаті антропогенного впливу на біосферу в XX столітті зумовили активізацію громадських екологічних рухів і пошук шляхів та організаційно-правових засобів, спрямованих на запобігання негативним процесам у навколишньому природному середовищі. Формування міжнародно-правових механізмів збереження дикої флори та фауни та природних середовищ їх існування відображено у декількох міжнародних конвенціях і Всеєвропейській стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, що стала правовою передумовою створення Всеєвропейської екологічної мережі.

З середини 90-х років Україна стала Стороною таких міжнародно-правових угод як: Конвенція про збереження біорізноманіття, Конвенція про захист Чорного моря від забруднення, Бернська конвенція (Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі), Рамсарська конвенція, Бонська конвенція про охорону мігруючих видів диких тварин та її відповідних угод, які розглядаються як важливі засоби збереження біорізноманіття серед мігруючих видів, Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що знаходяться під загрозою зникнення. У 1995 році Україною була підписана Всеєвропейська стратегія збереження ландшафтного та біологічного різноманіття[1].

Всеєвропейською стратегією збереження біологічного та ландшафтного різноманіття передбачено розбудову Всеєвропейської екомережі як фізичної (на місцевості) мережі ключових терито-

[1] «Льодовиковий період» у заповідній справі (огляд ситуації у заповідній справі в Україні за 2008-2012 рр.) [Текст] // Екологія Право Людина. – 2013. – № 17-18. – С. 13.

рій (kore areas), з'єднаних природними коридорами (korridors) та підтримуваних буферними зонами (buffer zones). Відповідно до рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження ландшафтного та біологічного різноманіття щодо питання формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи території країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту була прийнята Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки, затверджена Законом України від 21 вересня 2000 р.

На думку Б.В. Даниленка, першочергове значення для збереження біорізноманіття має створення системи особливо охоронюваних природних територій[1]. Екологічні мережі забезпечують оперативну та ефективну модель для збереження біологічного різноманіття, «примирюючи» при цьому конфліктуючі інтереси на використання природних ресурсів. Вони також поєднують екосистеми та популяції видів, що знаходяться під загрозою фрагментованого проживання, сприяючи генетичному обміну між різними групами і тим самим збільшуючи шанси на виживання під загрозою зникнення. Включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екомережі здійснюється з урахуванням їх значення з точки зору екології, ботаніки, зоології та ландшафтознавства. У першу чергу до переліків включаються території та об'єкти, що мають загальнодержавне значення з точки зору ландшафтного та біологічного різноманіття.

Концепція екологічної мережі, окрім цього, створює інструментарій для екологічного проектування та планування, що полегшує взаємодію з іншими видами землекористування[2]. В Україні екологічне проектування та планування використання територій та об'єктів національної екомережі здійснюється на основі Зведеної

[1] Даниленко Б.В. Проблеми збереження біорізноманіття: земельно-правовий аспект [Текст] / Б.В. Даниленко // Сучасні тенденції розвитку національного законодавства України : Збірник тез міжнародної науково-практичної конференції (19-20 травня 2011 р., м. Київ) / Упор. к.ю.н., доц О.М. Гончаренко. – К.: Видавничий центр НУБіП України, 2011. – С. 281.

[2] Піх Ю.Т. Мета та завдання формування національної екологічної мережі [Текст] / Ю.Т. Піх // Актуальні проблеми соціального права. Випуск 4. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Правові проблеми земельної реформи в Україні». 2 червня 2017 р. – Львів, «Галицька Видавнича Спілка», 2017. – С. 26.

та регіональних схем формування екомережі та включення до Генеральної схеми планування території України, затвердженої Законом України від 7 лютого 2002 року. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. «Про забезпечення реалізації Закону України «Про Генеральну схему планування території України» формування екомережі включено до Генеральної схеми планування території України, що визначає концептуальні засади вирішення планування та використання території держави та має враховуватися при розробці відповідної містобудівної документації. Цілісна побудова національної екомережі України розпочинається на місцевому та регіональному рівнях виконавчої влади й остаточно узгоджується на рівні Кабінету Міністрів України.

Попри те, що формування національної екомережі було започатковано у 2000 році, організаційно-правові механізми її створення були розроблені лише наприкінці 2015 року. Відповідно до Порядку включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екологічної мережі, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1196[1] такі Переліки складаються Республіканським комітетом АРК з охорони навколишнього природного середовища, структурними підрозділами обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій у сфері охорони навколишнього природного середовища. (далі – природоохоронні органи). Включення територій та об'єктів екологічної мережі до відповідних переліків здійснюється на підставі рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень.

Для спрощення процедури організації екомережі передбачено, що території та об'єкти природно-заповідного фонду і водно-болотні угіддя міжнародного значення (з врахуванням їх особливої природоохоронної цінності) включаються до переліків відповідними природоохоронними органами без додаткового узгодження з власниками та користувачами земельних ділянок і прийняття окремого рішення.

[1] Порядок включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екологічної мережі, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1196 [Електронний ресурс] http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1196-2015

Законодавством визначено широке коло суб'єктів, котрі можуть ініціювати питання стосовно розширення національної екомережі. Так, з метою включення територій та об'єктів екомережі до переліків органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадяни та їх об'єднання подають природоохоронним органам клопотання про включення території чи об'єкта екомережі до переліку. У клопотанні зазначаються назва, місце розташування, орієнтовна площа території чи об'єкта екомережі, що пропонується включити до переліку, із зазначенням можливої належності до ключової, сполучної, буферної або відновлюваної території та значення (загальнодержавне чи місцеве), стисла характеристика природоохоронної цінності з точки зору збереження біологічного та ландшафтного різноманіття і забезпечення просторової цілісності екомережі[1]. Видається, що таке клопотання можуть подавати лише фахівці, обізнані у сфері збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, а не дилетанти.

Законом України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року формування екомережі віднесено до системи заходів у галузі охорони земель. Охорона земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення здійснюється шляхом включення цих земель до складу екологічної мережі, обмеження їх вилучення (викупу) для інших потреб та обмеження антропогенного впливу на такі землі, тобто визначено як захід щодо посиленої охорони окремих особливо цінних категорій земель. Ці положення є основою для подальшої деталізації та розвитку питань, пов'язаних із формуванням екомережі в контексті регулювання земельних відносин[2].

У Загальнодержавній програмі формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки вперше було закріплено законодавче визначення терміну «екологічна мережа» як єдиної територіальної системи, яка включає ділянки природних ланд-

[1] Порядок включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екологічної мережі, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1196 [Електронний ресурс] http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1196-2015

[2] Томахін М., Канцурак В., Іваненко І., Колмаз Ю., Фишко Н., Сторожук А. Формування екологічної мережі та розвиток природно-заповідної справи в Україні. [Текст] // Землевпорядний вісник . – 2012. – № 3. – С. 25.

шафтів, що підлягають особливій охороні, і території та об'єкти природно-заповідного фонду, курортні, лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, полезахисні території та об'єкти інших типів, що визначаються законодавством України[1], і є частиною структурних територіальних елементів екологічної мережі – природних регіонів, природних коридорів, буферних зон.

Формування екологічної мережі України відбувається комплексно і системно, оскільки передбачає створення просторового цілісного природного комплексу територій та об'єктів з особливим природоохоронним режимом, що забезпечує їх захист, збереження і відновлення. Досягнення цілей збереження ландшафтного та біологічного різноманіття можливе не тільки завдяки організації посиленої охорони невеликих унікальних природних об'єктів природно-заповідного фонду, але й завдяки обмеженню господарської діяльності та невиснажливому природокористуванню в межах природних комплексів на значних територіях цілісної інтегрованої екологічної мережі.

Згодом система законодавства, що регулює відносини у сфері збереження біологічного та ландшафтного різноманіття поповнилася спеціальним Законом України «Про екологічну мережу» від 24 червня 2004 року, в якому запропоновано значно досконаліше визначення екомережі і передбачено не три, а чотири типи її структурних елементів, що дозволить забезпечити єдність та взаємозв'язок всієї територіальної організації екологічної мережі України: ключові, сполучні, буферні та відновлювані території. Законодавець також сформулював визначення понять «об'єкт екомережі» та «структурний елемент екомережі».

Структура екомережі, крім територій та об'єктів природно-заповідного фонду, земель оздоровчого і рекреаційного призначення, водозахисних та полезахисних територій, цим законом була доповнена: землями водного та лісового фонду, земельними ділянками, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу природну цінність; земельними ділянками, на яких зростають природні рослинні угрупування, занесені до Зеленої книги України; території,

[1] Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки: Закон України від 21 вересня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.

які є місцем перебування чи зростання видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України; частково землями сільськогосподарського призначення; радіоактивно забрудненими землями, що не використовуються та підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом та деякими іншими територіями та об'єктами.

Відповідно до Закону України «Про екологічну мережу України», екомережа – це єдина територіальна система, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біологічного різноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні[1]. Тим самим було законодавчо засвідчено підтримку міжнародно-правової концепції комплексного збереження ландшафтного та біологічного різноманіття поряд із захистом традиційних особливо охоронюваних об'єктів та територій природно-заповідного фонду України.

На виконання Закону України «Про екологічну мережу України» було започатковано створення місцевих та регіональних схем екологічних мереж і Зведеної схеми формування національної екомережі України, відбулося стрімке розширення мережі об'єктів природно-заповідного фонду, в тому числі морських (заказник «Філофорове поле», 2008 рік). Своєрідним апофеозом цього періоду стало оголошення 33 нових національних природних парків[2].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2006 р. №70 було схвалено концепцію Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року. Вона покликана завершити створення репрезентативної системи територій та

[1] Про екологічну мережу України: Закон України від 24 червня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 500.

[2] «Льодовиковий період» у заповідній справі (огляд ситуації у заповідній справі в Україні за 2008-2012 рр.) [Текст] // Екологія. Право. Людина. – 2013. – № 17-18. – С. 8.

об'єктів природно – заповідного фонду, довівши площі природно – заповідного фонду до 15% загальної території держави та забезпечивши її всебічний розвиток.

Функціонально завдання екологічної мережі досягаються шляхом виділення її конкретних структурних елементів з врахуванням їх екологічної цінності та природно-ресурсного потенціалу. Цілісна територіальна система взаємопов'язаних ареальних компонентів екомережі (ключові, сполучні, буферні та відновлювальні території) дозволяє виконувати відповідно охоронні, сполучні, захисні та відтворювальні функції, що мають важливе значення для збереження біологічного та ландшафтного різноманіття та дозволяє здійснювати невиснажливе використання природних ресурсів на засадах сталого розвитку.

Про важливість зміцнення екологічної цілісності та стійкості в якості необхідних умов для збереження біорізноманіття і сталого розвитку, наголошено у Плані реалізації рішень Всесвітнього саміту зі сталого розвитку 2002 року (Йоханнесбурзькому плані виконання рішень). Одним із заходів, необхідних для досягнення мети збереження біорізноманіття передбачено «сприяння розвитку національних та регіональних екологічних мереж і коридорів»[1]. Це підтверджує поширення екомереж не лише на європейському континенті, а й в усьому світі.

Програмою дій Конвенції Ріо-де-Жанейро про біологічне різноманіття щодо роботи з охоронюваними зонами акцентована увага на важливості створення охоронюваних територій в межах наземних і водних середовищ існування у цілях сприяння та підтримання екологічних процесів. Мета цієї Програми дій прямо передбачає інтегрування охоронних територій у ширші ландшафти суші, а також морські ландшафти і сектори, з метою підтримання структурної та функціональної життєздатності екосистем[2]. Територіальна побудова екомережі дозволяє забезпечувати охорону особливо цінних

[1] Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development [Electronic resource]. – 2002. – Access mode: http://www.un.org/esa/sustdev/ documents/WSSD_POI_PD/ English/WSSD_PlanImpl.pdf

[2] Secretariat of the Convention on Biological Diversity Programme of Work on Protected Areas (CBD Programmes of Work). – Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2004. – 31 p.

з точки зору ландшафтного та біологічного різноманіття ключових територій, з'єднаних екокоридорами і підтримуваних буферними зонами для вищого рівня їх захисту та збереження екосистем.

Обґрунтовано, що формування екологічної мережі надасть змогу: об'єднати у цілісну систему землі природно-заповідного фонду, інші природні та напівприродні території; забезпечити збереження, відтворення і невиснажливе використання природних ресурсів, біологічного і ландшафтного різноманіття, уникнути втрат генофонду; підвищити стійкість ландшафтів до антропогенних навантажень, відновити саморегулюючу і самовідновлювану здатність природних екосистем; забезпечити позитивні зміни стану довкілля, сформувати екологічно безпечне середовище життєдіяльності людей; поліпшити гідрологічний режим річок, запобігти ерозії ґрунтів, поліпшити якість природних вод; розширити придатні для рекреаційного використання території, забезпечити розвиток збалансованого туризму[1].

На формування та реалізацію програм розбудови екомереж у різних країнах впливають різні географічні, економічні та соціальні фактори, котрі залежать від місцевих і регіональних умов. Однак концептуальні засади та методологічні ідеї формування засновані на єдиній стратегічній платформі. При цьому екологічні мережі зазвичай переслідують дві загальні цілі, а саме: а) підтримка функціонування екосистем як засіб сприяння збереженню видів і середовищ існування; б) сприяння сталому використанню природних ресурсів з метою зниження впливу діяльності людини на біологічне різноманіття і/або підвищення цінності біорізноманіття так званих керованих ландшафтів[2].

Формування екологічної мережі передбачає створення цілісного просторового природного комплексу пов'язаних між собою територій та об'єктів зі спеціальним природоохоронним режимом та мінімальним антропогенним навантаженням на довкілля.

[1] Олейниченко В.Д. Екологічна мережа як шлях до відтворення екологічної стабільності [Текст] / В.Д. Олейниченко // Збірник наукових статей "ІІІ-го Всеукраїнського з'їзду екологів з міжнародною участю". – Вінниця, 2011. – Том.1. – С. 235-236.

[2] Bennett, G.; Wit, P. The Development and Application of Ecological Networks: a Review of Proposals, Plans and Programmes. – Amsterdam: AIDEnvironment, 2001. – 132 p.

Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки визначено основні соціальні, економічні та екологічні результати її реалізації, до яких, насамперед, можна віднести збереження і відтворення ландшафтного різноманіття, розбудову Всеєвропейської екологічної мережі, а також сприяння розвитку ресурсної бази для заняття туризмом, відпочинку та оздоровлення населення.

В Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованою Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014р.[1] значної уваги приділено спільній політиці в контексті сталого розвитку. Сторони визнають важливість якнайповнішого врахування економічних, соціальних та екологічних інтересів теперішнього й прийдешніх поколінь і гарантують, що економічний розвиток, екологічна та соціальна політика підтримується спільно.

Сторони гарантують, що їхнє законодавство забезпечує високі рівні охорони навколишнього середовища і докладають зусиль для подальшого вдосконалення цього законодавства, а також визнають важливість міжнародного управління з питань охорони навколишнього середовища та угод як відповідь міжнародного співтовариства на глобальні й регіональні проблеми у сфері охорони навколишнього середовища.

Україна як Сторона Угоди про асоціацію підтверджує своє зобов'язання щодо ефективної імплементації у своїх законах та практиках багатосторонніх угод з охорони навколишнього середовища, учасницею яких вона є, зокрема Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, прийнятої Радою Європи у 1995 році, в якій пріоритетним напрямом визначено формування Всеєвропейської екологічної мережі, як єдиної цілісної системи збереження та відтворення національних природних багатств усього континенту. Відповідно до п. 9 Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу задля створення без-

[1] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / Закон України № 1678-VII від 16.09.2014 [Електронний ресурс] / phttp://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011

печного і сприятливого для людини загальноєвропейського екологічного простору, національна екологічна мережа визнана складовим елементом Всеєвропейської екологічної мережі[1].

Формування екомережі відбувається із дотриманням принципу забезпечення поєднання національної екомережі з екомережами суміжних країн, що входять до Всеєвропейської екологічної мережі, шляхом створення спільних транскордонних елементів екологічної мережі у межах природних регіонів та природних коридорів, а також узгодження проектів землеустрою на прикордонних ділянках. Однак, як відзначає О.О. Кагало, у законодавстві України запроваджені дещо інші критерії формування національної екологічної мережі, що значною мірою зробило схеми її побудови несумісними з аналогічними схемами європейських країн[2]. Принциповим є фактичне ігнорування «оселищних («біотопних») критеріїв» вибору складових елементів екомережі, притаманних побудові Всеєвропейської екомережі, й абсолютизація значення територій та об'єктів природно-заповідного фонду як основи національної екологічної мережі з подальшим залученням природоохоронних територій іншого типу як допоміжних елементів: буферних зон, відновних територій, екокоридорів[3].

Правові засади утворення національної та Всеєвропейської екомережі є різними і потребують узгодження. Науковці природничого напряму досліджень зазначають, що аналіз регіональних і локальних моделей екомереж Українських і Польських Карпат свідчить про існування двох головних їхніх типів:

1) побудованих на засадах національної концепції формування екомережі України з акцентом на розміщення заповідних терито-

[1] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / Закон України № 1678-VII від 16.09.2014 [Електронний ресурс] / phttp://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011

[2] Кагало О.О. Розбудова екологічної мережі в Україні: принципи, проблеми, перспективи. [Текст] / О.О. Кагало// Збірник Матеріалів дев'ятої наукової конференції молодих учених «Наукові основи збереження біотичної різноманітності» (Львів, 1-2 жовтня 2009 р.). – Л.: Інститут екології Карпат НАН України, 2009. – С. 13.

[3] Дейнега М.А., Маєвський В.А. Проектування національної екологічної мережі у контексті стратегії сталого розвитку: правовий аспект [Текст] // Науковий вісник Національного університету біоресурсів та природокористування Украни. – 2014. – Вип. 197. – Ч. 2. – С. 136.

рій, характеристиці особливостей геоботанічної та ландшафтної структури та характеру природокористування;

2) розроблених згідно з вимогами європейських програм EECONET і Natura-2000, акцентованих на врахуванні поширення основних типів екосистем і біотопів як середовищ проживання (оселищ) типових (фонових) і рідкісних видів тварин[1] на основі Директив Європейського Союзу: про збереження диких птахів (Council Directive 79/409/EEC on the protection of wild birds), а також про збереження дикої фауни і флори та природних середовищ її існування (Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora), відомих як «Habitats Directive».

Помітно, що традиційним для європейської практики побудови Всеєвропейської екомережі терміном «природне середовище існування (оселище) диких тварин і рослин» в Україні оперують не юристи, а географи та біологи. Вочевидь, це зумовлене правовою залежністю від закріпленого у законодавстві України провідного місця об'єктів та територій природно-заповідного фонду у складі національної екомережі як найцінніших для збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, натомість – відсутністю законодавчо визначеного терміну «оселище».

Розуміючи, що для подальшої гармонізації законодавства України та Європейського Союзу у частині створення безпечного та сприятливого загальноєвропейського екологічного простору, необхідним є приведення національного законодавства про формування екологічної мережі відповідно до вимог, встановлених міжнародними та європейськими стандартами[2] , доцільно визначити поняття «оселище» у екологічному законодавстві України з врахуванням європейських вимог та пропозицій українських вчених-природознавців, а також змінити ключовий «природо-заповідний» критерій побудови національної екомережі на «оселищний».

---

[1] Брусак В., Зінько Ю, Благодир С., Шевчук О., Кричевська Д., Ліро А. Ключові території Українських та Польських Карпат у складі Транскарпатської екологічної мережі. [Текст] // Вісник Львівського університету. Серія географічна. – 2010. – Випуск 38. – С. 55.

[2] Дейнега М.А., Маєвський В.А. Проектування національної екологічної мережі у контексті стратегії сталого розвитку: правовий аспект [Текст] // Науковий вісник Національного університету біоресурсів та природокористування Украни. – 2014. – Вип. 197. – Ч. 2. – С. 136.

Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки було передбачено, що створення спільних транскордонних елементів національної екологічної мережі здійснюватиметься у співробітництві з такими країнами: Республіка Польща – Західнополіський біосферний заповідник, біосферний заповідник Східні Карпати, Розточанський біосферний заповідник; Республіка Білорусь – Західнополіський біосферний заповідник, Рівненський природний заповідник, національний природний парк Прип'ять-Стохід; Російська Федерація – Сновський природний заповідник, Луганський природний заповідник, Деснянсько-Старогутський національний природний парк, національний природний парк Меотида, національний природний парк Донецький кряж; Румунія – Дунайський біосферний заповідник, Вижницький національний природний парк; Республіка Молдова – Нижньодністровський національний природний парк; Словацька Республіка – біосферний заповідник Східні Карпати[1].

Як можна зауважити, п'ять транскордонних елементів національної екологічної мережі мали формуватися Україною у співробітництві з Російською Федерацією, однак на сьогоднішній день це є неможливим. У дослідженні, проведеному Міжнародною благодійною організацією «Екологія-Право-Людина», відображено дані про знищення і деградацію природно-заповідних об'єктів внаслідок впливу воєнних дій на довкілля на сході України. Більше половини заповідних об'єктів Луганської області і близько третини заповідних об'єктів Донецької області знаходяться або тимчасово знаходилися у зоні бойових дій. Зокрема, це всі наявні в регіоні природні заповідники «Луганський» та «Український степовий» і національні природні парки «Святі гори» і «Меотида». Загалом, не менше, ніж 33 території ПЗФ зазнали негативного впливу в результаті бойових дій[2].

Будівництво фортифікаційних споруд, внаслідок чого відбувається трансформація та руйнація біотопів з використанням дере-

[1] Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки: Закон України від 21 вересня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.

[2] Воєнні дії на сході України – цивілізаційні виклики людству. [Текст] / Львів: ЕПЛ, 2015. – С. 106.

вини заповідних лісів, здійснюється не лише в зоні АТО, але й також далеко за межами зони воєнних дій – в Харківській області, в національному природному парку «Дворічанський», що знаходиться на кордоні з Російською Федерацією. У зоні АТО припиняють роботу установи ПЗФ. Так, в Луганському природному заповіднику зруйнована центральна адміністрація; в НПП «Меотида», заповідниках «Провальський степ» та «Хомутовський степ» адміністрації захоплені бойовиками; в РЛП «Донецький кряж», «Зуївський» і «Клебан Бик» вони просто перестали функціонувати. Втрачено персонал, напрацювання, документацію та архіви заповідних установ. Також наявні неперевірені відомості про поховання загиблих на території РЛП «Донецький кряж»[1].

Очевидно, що війна і збереження довкілля є несумісними категоріями. Про розбудову й функціонування національної екомережі в зоні АТО й говорити не доводиться. Принцип 24 Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку 1992 року застерігає, що війна неминуче спричиняє руйнівну дію на процес сталого розвитку. Тому держави повинні поважати міжнародне право, забезпечуючи захист навколишнього природного середовища при виникненні збройних конфліктів, і співпрацювати при необхідності в сфері його подальшого розвитку. А принцип 25 констатує: «Мир, розвиток та охорона навколишнього середовища взаємопов'язані і нероздільні»[2]. Тому наразі важливо підрозділам Мінприроди здійснювати моніторинг стану довкілля у зоні проведення АТО, а по завершенню війни відроджувати систему ПЗФ як основу формування національної екомережі.

Водночас, маємо і позитивний міжнародний досвід побудови транскордонних елементів екомережі. З початку 2008 р. до середини 2010 р. благодійною організацією «ІнтерЕкоЦентр» (Україна) та центром екологічних консультацій «Altenburg & Wymenga Ecological Consultants» (Нідерланди) спільно з Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та підпо-

[1] Воєнні дії на сході України – цивілізаційні виклики людству. [Текст] / Львів: ЕПЛ, 2015. – С. 107.

[2] Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку // [Електронний ресурс] http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_455

рядкованими структурами виконано проект «Реалізація транскордонного екологічного зв'язку в Українських Карпатах». Створено Турківський та Буковинський транскордонні екокоридори у Львівській та Чернівецькій областях України. Вони поєднують Національний природний парк «Сколівські Бескиди», Ужанський національний природний парк і Регіональний ландшафтний парк «Надсяння» в Україні з національними парками «Бещадський», «Чісна-Ветліна» та «Долина Сяну» в Польщі, а також Вижницький національний природний парк із національним парком «Ванаторі-Нямц» у Румунії. Ці парки та екокоридори є дуже важливими для збереження популяцій ведмедів, зубрів, рисі та інших видів флори і фауни в Карпатському регіоні[1].

Окремо варто наголосити, що Україна бере активну участь у міжнародній співпраці щодо формування транскордонних елементів у складі Всеєвропейської екомережі як сторона Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат (багатосторонній договір) та двостороннього Договору між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про співробітництво у сфері охорони і сталого розвитку басейну річки Дністер.

Особливістю територіальної організації національної екологічної мережі України є те, що перелік її основних елементів, що мають загальнодержавне значення, законодавчо визначений Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки. Цей перелік включає 14 природних регіонів та 8 природних коридорів з вказівкою на назву елемента екологічної мережі, його географічне розташування та зазначенням основних територій та об'єктів – складових екологічної мережі.

Екологічна мережа є динамічним об'єктом правового регулювання. Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки було передбачено розширити площі територій та об'єктів природно – заповідного фонду до 10,4% від загальної площі країни. В Україні спостеріга-

[1] Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія /[А.П. Гетьман, М.В. Шульга, А.М. Статівка та ін.] ; за ред. А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича. – Х. : Право, 2012. – С. 427.

ється значне відставання у розвитку системи територій та об'єктів природно – заповідного фонду (менше 10 %) порівняно з країнами Європи, де показник заповідності (відношення площі земель природно – заповідного фонду до площі держави) становить у середньому близько 15%.

Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року було передбачено доведення до 2015 року площі національної екомережі до рівня (41 відсоток території країни), необхідного для забезпечення екологічної безпеки країни, запровадження системи природоохоронних заходів збереження біологічного та ландшафтного різноманіття[1]. Однак ці показники досі не досягнуті.

Головним структурним елементом екомережі є ключові території, котрі забезпечують збереження найбільш цінних і типових для даного регіону компонентів ландшафтного та біотичного різноманіття, включають середовища існування рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення видів тварин і рослин. Переважно мають у своєму складі території та об'єкти природно-заповідного фонду, відсоток яких значно перевищує аналогічний в цілому по країні, а також інші території, що відповідають умовам, визначеним національним природоохоронним законодавством або міжнародними нормативно-правовими актами (конценціями, угодами, договорами тощо). Об'єкти та території природно-заповідного фонду, які мають найбільшу екологічну цінність для збереження біологічного та ландшафтного різноманіття охороняються Законом України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 року.

Структура національної екологічної мережі складається з трьох типів елементів: структурні елементи екомережі, складові частини структурних елементів екомережі, об'єкти екомережі. Найменш деталізований з них правовий режим об'єкта екомережі, що зумовлює потребу звертатися до законодавства про природно-заповідний фонд, лісового, водного, земельного та іншого екологічного законо-

[1] Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

давства. Об'єктом екомережі є окрема її складова частина, що має ознаки просторового об'єкта, тобто певну площу, визначені межі, екологічні характеристики тощо. Якщо площа і межі природної території (фактично земельної ділянки) визначаються за земельним законодавством, то такої ознаки об'єкта екомережі як екологічні характеристики, законодавець не розкриває.

Структурні елементи національної екомережі у єдиній територіальній системі покликані забезпечити збереження, відтворення й охорону навколишнього природного середовища та окремих цінних природних компонентів, виконуючи наступні функції:

1) юридичною та матеріальною основою національної екологічної мережі є об'єкти та території природно-заповідного фонду. Також до складу екомережі входять ділянки природних ландшафтів, які підлягають особливій охороні, і курортно-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, полезахисні території та об'єкти інших типів. Ці складові елементи є ключовими територіями екомережі;

2) сполучні території екомережі (екокоридори) поєднують між собою ключові території, сприяють міграції тварин та обмінові генетичного матеріалу, а також повинні забезпечувати цілісність екомережі. Сполучні території (луки, пасовища, ліси, водойми) на різних рівнях просторової організації екологічної мережі забезпечують для природного середовища умови безперервності, системної єдності та функції біокомунікації;

3) буферні території екомережі забезпечують захист ключових та сполучних територій від антропогенного впливу. Буферні зони створюють більш сприятливі умови для розвитку і самовідновлення природних ландшафтів та оптимізації форм господарювання в їх межах з метою збереження існуючих і відтворення втрачених природних цінностей;

4) відновлювані території – це порушені землі, деградовані і малопродуктивні землі та землі, що зазнали впливу негативних процесів та стихійних явищ, інші території, важливі з точки зору формування просторової цілісності екомережі. На відміну від попередніх структурних елементів екомережі, для яких необхідно виключати або ж обмежувати антропогенний вплив, для віднов-

люваних територій мають бути виконані першочергові заходи щодо відтворення їх первинного природного стану.

У ст. 4 Закону України «Про екологічну мережу України»[1] передбачено, що формування, збереження та використання екомережі здійснюється відповідно до таких основних принципів: а) забезпечення цілісності екосистемних функцій складових елементів екомережі; б) збереження та екологічно збалансоване використання природних ресурсів на території екомережі; в) зупинення втрат природних та напівприродних територій (зайнятих рослинними угрупованнями природного походження та комплексами, зміненими в процесі людської діяльності), розширення площі території екомережі; г) забезпечення державної підтримки, стимулювання суб'єктів господарювання при створенні на їх землях територій та об'єктів природно-заповідного фонду, інших територій, що підлягають особливій охороні, розвитку екомережі; ґ) забезпечення участі громадян та їх об'єднань у розробленні пропозицій і прийнятті рішень щодо формування, збереження та використання екомережі; д) забезпечення поєднання національної екомережі з екомережами суміжних країн, що входять до Всеєвропейської екомережі, всебічний розвиток міжнародної співпраці у цій сфері; е) удосконалення складу земель України шляхом забезпечення науково-обґрунтованого співвідношення між різними категоріями земель; є) системне врахування екологічних, соціальних та економічних інтересів суспільства.

Систему цих спеціальних принципів доцільно доповнити превентивним принципом запобігання негативного впливу на об'єкти національної екомережі в процесі господарської та іншої діяльності людини. З врахуванням Орхуської конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються охорони навколишнього середовища (1998 р.), котра спрямована на захист прав людини сучасного та майбутніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я, зміст принципу забезпечення участі громадян та

[1] Про екологічну мережу України: Закон України від 24 червня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 500.

їх об'єднань у розробленні пропозицій і прийнятті рішень щодо формування, збереження та використання екомережі варто розширити і сформулювати його як принцип вільного доступу громадян та їх об'єднань до інформації про стан формування і функціонування екомережі, забезпечення їх участі у розробленні пропозицій і прийнятті рішень щодо побудови та збереження екомережі, а також доступ до правосуддя з питань, що стосуються охорони прав та суспільних інтересів у сфері збереження біологічного та ландшафтного різноманіття у складі національної екомережі.

Першим і одним з найважливіших у переліку принципів формування, збереження та використання екомережі закріплений принцип забезпечення цілісності екосистемних функцій складових елементів екомережі. У ратифікованій Україною Конвенції про охорону біологічного різноманіття визначено поняття екосистеми як динамічного комплексу угрупувань рослин, тварин і мікроорганізмів, а також їх неживого навколишнього середовища, що взаємодіють як єдине функціональне ціле. Формування екомережі передбачає збереження існуючих локальних екосистем і поєднання їх у просторово цілісну систему природних і частково змінених у процесі господарської діяльності територій, що підлягають особливій охороні і допустимому невиснажливому використанню.

Формування національної екомережі в Україні розпочалося у 2000 році. Натомість у Центральній та Східній Європі декілька національних еколого-мережевих програм було розроблено ще в 1980-ті роки, під впливом теорії поляризації ландшафтів. Обгрунтований цією теорією «еко-стабілізуючий» підхід передбачає, що ландшафт повинен бути зонований таким чином, щоб інтенсивно використовувані ділянки «врівноважувалися» природними зонами, які функціонують як єдині, саморегульовані цілісності. У результаті таких програм були розроблені перші екологічні мережі, а ідеї комплексного збереження біорізноманіття покладені в основу загальних планів екологічного управління, що стали національними стратегіями сталого розвитку[1].

[1] Graham Bennett, Kalemani Jo Mulongoy. Review of Experience with Ecological Networks, Corridors and Buffer Zones. – Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Technical Series, 2006. – No. 23. – P. 9.

Правове регулювання відносин, об'єктом яких є екологічна мережа, здійснюється на декількох рівнях: міжнародному (глобальному), європейському (Всеєвропейська екологічна мережа), міждержавному (на рівні сусідніх держав), національному (законодавчому і підзаконному) і локальному (регіональному).

Національна екологічна мережа України має динамічний, інтегрований, комплексний і системний характер, що формується з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України. Цілісна територіальна система взаємопов'язаних ареальних компонентів екомережі (ключові, сполучні, буферні та відновлювальні території) дозволяє виконувати відповідно охоронні, сполучні, захисні та відтворювальні функції, що мають важливе значення для збереження біологічного та ландшафтного різноманіття та дозволяє здійснювати невиснажливе використання природних ресурсів на засадах сталого розвитку.

З огляду на те, що строк дії Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки минув, а концептуальні завдання, які були нею передбачені, не виконані в повному обсязі, О.О. Статівка пропонує, зокрема, прийняти нову Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України, в якій мають бути враховані помилки, що були допущені при її реалізації, усунуті чинники, які стримують розбудову екомережі, поставлені конкретні цілі та запропоновані конкретні механізми втілення концепції єдиної цілісної системи природоохоронних територій; створити Державну службу формування, збереження та використання екологічної мережі України; активізувати роботу щодо розробки та прийняття Зведеної схеми формування екологічної мережі[1]. Усі вищенаведені пропозиції є достатньо обґрунтованими та можуть бути використані при розробленні нової Загальнодержавної програми формування національ-

[1] Статівка О.О. Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки»: досягнення та недоліки. [Текст] / О.О. Статівка // Від правової охорони природи Української РСР до екологічного права України : Збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції, 26 травня 2017 р., м. Київ / Укладачі : В.В. Носік [та ін.]; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Чернівці, 2017. – С. 342.

ної екологічної мережі України та активізації процесів щодо її охорони та збереження.

Позитивним для України є не лише досвід природоохоронної діяльності, але і вектори екологічної політики ЄС. Для досягнення поставлених в ЄС цілей у сфері охорони біорізноманіття потрібно: забезпечувати адекватне фінансування, вдосконалювати процеси прийняття рішень в ЄС шляхом координації європейського, національного та регіонального рівнів, підтримувати співробітництво між урядами та економічними партнерами й громадськими організаціями, підвищувати рівень екологічної поінформованості суспільства і його роль у прийнятті політичних рішень і нормативних актів, здатних збалансувати розвиток економіки, соціальний розвиток і охорону довкілля[1]. Для України особливо гострими є проблеми фінансування проектів розбудови екомереж, участі громадськості в прийнятті екологічно значимих рішень, доступу до екологічної інформації та низького рівня екологічної культури й освіти громадян.

Екологічна мережа України як автономна складова частина Всеєвропейської екомережі має динамічний, інтегрований і комплексний характер, є єдиною територіальною системою структурних елементів комбінованого природно-антропогенного походження, що формується у процесі узгодженої діяльності Кабінету Міністрів України та місцевих органів державної виконавчої влади України на основі міжнародно-правових стандартів у сфері охорони довкілля, міждержавних угод України, національного законодавства та внутрішньодержавних схем побудови екологічної мережі з метою захисту, збереження та відновлення ландшафтного та біологічного різноманіття і підвищення природно-ресурсного потенціалу території України.

[1] Правовые проблемы экологической политики Европейского Союза и Украины : монография [Текст] / А.П. Гетьман, В.И. Лозо. – Харьков : Право, 2014. – С.108.

3.6. ЕКОЛОГО-ПРАВОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ЗМІНИ КЛІМАТУ: ЇЇ ПРИНЦИПИ, ВИДИ ТА ДЖЕРЕЛА

РОМАНКО С.М. – кандидат юридичних наук, доцент, докторант кафедри трудового, екологічного та аграрного права Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника (м. Івано-Франківськ)

Глобальна криза у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки чітко ідентифікує прогалини як наукового, так і правового та політико-правового характеру, що ускладнюють чи унеможливлюють ефективну реалізацію не тільки національних, а й міжнародних еколого-правових механізмів врегулювання окремих екологічних відносин. Питання правового вирішення глобальної кризи у сфері охорони навколишнього природного середовища розглядались у працях відомих українських вчених В.В. Костицького, А.П. Гетьмана, Н.Р. Малишевої, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкової, М.В. Краснової, С.М. Кравченко, В.Л. Мунтяна, Н.Р. Кобецької, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги, І.І. Каракаша, а також молодих вчених К.І. Прохоренко, М.О. Фролова, В.Л. Бредіхіної та ін.

Що характерно, існуюча криза у сфері охорони та використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки послідовно фіксується у нормативно-правових документах 1992, 1996, 2004, 2007 та 2011 року, у проекті Стратегії державної екологічної політики до 2030 року, а також у щорічних Національних доповідях про стан навколишнього природного середовища, звітах профільних міністерств та інших. Ознаками кризи визначаються відсутність ефективної системи управління в сфері охорони навколишнього природного середовища та більш повільне, ніж очікувалося, проведення структурних реформ і модернізації технологічних процесів в умовах зростання національної економіки, що призводить до збільшення рівня забруднення та зумовлює підтримку старих, неефективних підходів до використання енергетичних і природних ресурсів. Станом на жовтень 2017 року, коли проект Стратегії

державної екологічної політики до 2030 року був оприлюднений для громадського обговорення, у ньому було окремо наголошено на тому, що значні наслідки для стану довкілля також матиме зміна клімату, а також підпорядкованість екологічних пріоритетів економічній доцільності, відсутність врахування екологічних наслідків при прийнятті урядових рішень; успадкована структура економіки з переважаючою часткою ресурсо- та енергоємних галузей, негативний вплив якої був посилений переходом до ринкових умов; зношеність основних фондів промислової і транспортної інфраструктури та об'єктів житлово-комунального господарства; неефективна система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів; низький рівень розуміння в суспільстві пріоритетів збереження навколишнього природного середовища та переваг сталого розвитку; недотримання природоохоронного законодавства.

Видається, що деякі із цих ознак втратили свою актуальність, починаючи із 1992 року. Зокрема, «успадкована структура економіки з переважаючою часткою ресурсо- та енергоємних галузей, негативний вплив якої був посилений переходом до ринкових умов» є не першопричиною кризи, а на даний час є результатом тривалої неефективної екологічної політики держави. За 27 років незалежності держави за умов ефективної та послідовної реалізації навіть не національних, а базових загальноприйнятих пріоритетів еколого-правової політики можна було змінити та перебудувати успадковану структуру економіки, змінити її на екологоорієнтовану економіку. «Зношеність основних фондів промислової і транспортної інфраструктури та об'єктів житлово-комунального господарства», за даними Держстатслужби, і далі залишається на приблизно однаковому незадовільному рівні уже тривалий час, хоча законодавство передбачає не тільки імперативні, але й диспозитивні шляхи можливого вирішення даної проблеми – договори концесії, державно-приватне партнерство та інші[1].

[1] Краснова М. В. Договори в екологічному праві України : Навч. посіб. – К.: Алерта, – 2012. – 216 с.; Кобецька Н. Р. Дозвільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: питання теорії та практики. Монографія. – Івано-Франківськ: Прикарпатський нац. ун-т ім.Василя Стефаника, 2016. – 271 с.

Однією з центральних екологічних проблем сучасності є зміна клімату. У Резолюції 7/23 Ради ООН з прав людини «Права людини і зміна клімату»[1] зазначено, що «зміна клімату створює безпосередню та далекосяжну загрозу для людей та спільнот в усьому світі і впливає на повне дотримання прав людини», «зміна клімату є глобальною проблемою, котра вимагає глобального вирішення». Як підкреслює український вчений М.В. Шульга, «зміна клімату є однією з найбільш важливих та складних проблем у сфері охорони навколишнього природного середовища, яка спіткала людство в останнє століття»[2].

У національній правовій науці питання зміни клімату та суміжних правовідносин уже частково досліджувалось К.А. Прохоренко[3], О.Б. Кишко-Єрлі[4].

Правовідносини зі зміни клімату, що є найбільш контроверсійними через відчутний дисбаланс економічних, політичних та правових факторів зовнішнього впливу та відповідних регуляторів, особливо потребують формування та реалізації відповідної еколого-правової політики. «Такі проблеми, як зміна клімату (парниковий ефект), руйнування озонового шару, вичерпання природних ресурсів (насамперед питної води, лісу) та біологічних ресурсів планети (зниження біорізноманіття), опустелювання… та ін. мають глобальний характер. В їх успішному вирішенні зацікавлені всі держави і усі жителі планети Земля»[5]. Наслідки зміни клімату перш за все вражають бідних і маргіналізованих людей у всьому світі, посилюючи існуючу суспільну нерівність. Тобто зміна клімату розглядається у міжнародній юридичній науці не тільки як зміна середнього добо-

---

[1] Resolution adopted by the Human Rights Council 18/22 Human rights and climate change http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/A.HRC.RES.18.22.pdf

[2] Шульга М.В. Національні правові аспекти зміни клімату // Науковий вісник НЛТУ України. – 2009. − Вип. 19.15. – Режим доступу: http://nltu.edu.ua/nv/Archive/2009/19_15/291_Szul.pdf

[3] Прохоренко К.А.. Клімат як об'єкт еколого-правової охорони в України: Дис. канд.юрид. наук: 12.00.06 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2013. – 193 с.

[4] Кишко-Єрлі О.Б.. Правове регулювання використання відновлюваних джерел енергії: Автореф.дис.канд.юрид.наук :12.00.06 / НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – 2010. – 16 с.

[5] Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» / Н.Р. Малишева, М.І. Єрофеєв. – Харків: Право, 2017. – С. 399-400.

вого погодного режиму та складу атмосфери, яка безпосередньо або опосередковано пов'язана з діяльністю людини, що спостерігається протягом порівнянних періодів часу[1], але і як предмет численних політичних дискусій, включаючи кліматичні переговори.

Зміна клімату і як мірило забезпечення рівних екологічних прав різних народів у різних державах інструментами міжнародного права, що отримує конкретне втілення у розробці та реалізації правових заходів щодо протидії зміну клімату (адаптації до зміни клімату та пом'якшення наслідків зміни клімату)[2]. У той час як за твердженням Р. Йерінга, право – це тільки засіб для досягнення суспільно значимих цілей (як у класичному визначенні і політика як діяльність щодо досягнення відповідних суспільних цілей). Як право, так і держава мають мати кінцевою метою встановлення та гарантію умов для життєдіяльності та розвитку суспільства[3]. Окремі вчені підкреслюють важливість екологізації правових норм, розвитку екологічного права та законодавства, формування відповідної концепції для виконання двох найважливіших завдань екологічної політики держави – гарантування екологічної безпеки і захист екологічних прав громадян[4].

Розуміння політики як системоутворюючої комплексної діяльності у вигляді відносин та взаємодії соціальних, державних та владних інститутів суспільства з метою вирішення певних проблем має тривалу історію, що починається з часів філософського трактату Арістотеля «Політика». У різний час зміст поняття наповнювався новими ідеями та формулюваннями Л.А. Палем, В.С. Нерсесянцом, В.В. Цветковим, О.І. Демидовим, О.В. Минькович-Слободяник,

---

[1] РРС. Міжурядова група експертів зі зміни клімату. Офіційний веб-сайт http://www.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg2/index.php?idp=689

[2] Siobhan McInerney-Lankford // Climate Change and Human Rights: an Introduction to Legal issues //Harvard University Library. – Режим доступу : http://www.law.harvard.edu/students/orgs/elr/vol33_2/McInerney-Lankford.pdf

[3] Иеринг Р. «Цель в праве» Иеринг Р. Избранные труды. В 2 т.: Т. 1. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006.

[4] Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) – К.: ІЗП і ПЗ, 2003; Правова охорона довкілля:сучасний стан та перспективи розвитку : монографія / А.П. Гетьман, А.К. Соколова, Г.В. Анісімова та ін. ; за ред.А.П. Гетьмана. – Х. : Право, 2014. – С. 14-17.

С.С. Дністрянським та іншими вченими. Ознаками політики вчені наводять ієрархічну побудову відносин, центром яких є держава; конституційність та здійснення її в більшості випадків на професійній основі[1]. У Європейському Союзі побутує розуміння політики, запозичене із давньогрецької теорії як сукупність завдань, що вирішуються в межах міста чи міста-держави (від древньогрецького «polis») для забезпечення суспільних та державних потреб[2]. Термін «політика» англійською мовою має два різні терміни та відповідні смислові тлумачення: politics як формалізовані та процедурні характеристики процесу взаємодії ключових суб'єктів політики та policy як політична діяльність, що базується на особливостях об'єкта даної політики та відповідному обсязі врегульованих суспільних відносин. В національній теорії права та політики немає градацій чи окремих термінологічних конструкцій для визначення поняття політики.

Також для розуміння політики як специфічного виду діяльності важливо виокремити та охарактеризувати спрямованість політики на певні об'єктивовані суспільні відносини шляхом визначення суті та співвідношення термінів «екологічна політика», «еколого-правова політика», «еколого-правова політика у сфері зміни клімату».

Термін «екологічна політика» є єдиним контекстним визначенням, яке на даний час отримало широке використання як у національному законодавстві, так і у різногалузевих наукових дослідженнях із екології, економіки, права, теорії права та політичних вчень, політології. В широкому розумінні екологічна політика – це сукупність заходів, пов'язаних із впливом суспільства на природу[3]. Суб'єктами реалізації екологічної політики, зважаючи на вищенаведене визначення, виступають не тільки органи, наділені владними повноваженнями, чи органи управління, яким ці повноваження делеговані, але й інші громадські організації, індивіди тощо.

У окремих наукових джерелах визначення екологічної політики зводиться до вузького розуміння визначеної організацією сукуп-

[1] Минькович-Слободяник О.В. Правова політика : стратегічні пріоритети і напрями вдосконалення: монографія. – К.: Логос, 2012. – С. 10

[2] Greek Political Thought (Blackwell Publishing, Oxford 2006. – P. 2

[3] Екологічний менеджмент: Навч. посіб. /За ред. В.Ф. Семенова, О.Л. Михайлюк. – К.: Знання, 2006. – 366 с. – (Вища освіта XXI ст.). – С. 77.

ності намірів і принципів щодо екологічних показників її діяльності, що створює основу для розробки конкретних цілей і завдань[1].

У більш сфокусованому розумінні екологічна політика може бути визначена як вибраний владою напрям діяльності або план вирішення таких проблем, як забруднення, охорона природи, землекористування, виробництво та використання енергії, виробництво відходів та видалення відходів та інші.

Дуже часто спосіб, яким певна держава вирішує екологічні проблеми, не є результатом зробленого нею усвідомленого концентрованого вибору із багатьох можливих альтернатив через загальну орієнтацію заходів екологічної політики держави на вирішення екологічних проблем по мірі їх виникнення без встановленого плану, або через сукупність планів та заходів реагування на екологічні проблеми, що може розроблятись спільно чи відокремлено будь-яким із державних органів.

Екологічна політика відповідає базовим демократичним цінностям суспільства, якщо диспозитивним методом врегульовано наступні сфери її формування та реалізації:

– активне, пряме втручання держави у регулювання навколишнього середовища є обмеженим; існує пріоритет верховенства еколого-правових норм та вільна реалізація принципів ринкової економіки у вирішенні екологічних проблем;

– державне втручання у вирішення екологічних проблем є бажаним, але рівень такого втручання у формування та реалізацію екологічної політики одночасно формує та правильно розподіляє обсяг та рівень відповідальності за невирішення чи неналежне вирішення екологічних проблем між органами влади різного рівня – державними, державними на місцях, органами місцевого самоврядування, а також така відповідальність є реальною, неминучою та базується на принципах розподілу влад та верховенства права;

– державне втручання у вирішення екологічних проблем окрім основного результату має продукувати та закріплювати гарантії захисту безпеки середовища життєдіяльності людини як основної

[1] Екологічний менеджмент: Навч. посіб. /За ред. В.Ф. Семенова, О.Л. Михайлюк. – К.: Знання, 2006. – 366 с. – (Вища освіта XXI ст.). – С. 356.

соціальної цінності і віднаходити економічні компроміси, необхідні для забезпечення такого рівня безпеки, не надаючи їм одночасно переваг щодо забезпечення відповідних екологічних інтересів;

– встановлено науково обґрунтовані екологічні стандарти та чітко визначено методи їх досягнення. Розроблено дієву систему стримувань та противаг заподіяння шкоди навколишньому середовищу різними джерелами і індикатори для системного контролю за їх реалізацією;

– моніторинг навколишнього середовища для підтвердження відповідності стандартам (запобіганню порушенням) чи реагуванню на порушення у разі їх виявлення та побудови ефективної екологічної відповідальності за правопорушення.

Цікаво, що не у всіх країнах існує єдиний національно визначений підхід до формування екологічної політики. Наприклад, Сполучені Штати Америки (далі – США) не мають єдиної загальної екологічної політики та уніфікованого вирішення екологічних проблем, що зумовлено значною кількістю учасників політичного процесу, їх різним статусом та правомочностями, які породжують відносини у яких екологічні політичні рішення є предметом конфліктів державного, федерального та локального, а також корпоративного та громадського впливу, економічних обмежень та наукової невизначеності. Екологічна політика США – це об'єднання законів Конгресу, штатів та місцевих органів влади, актів і правил, розроблених агентствами для впровадження цих законів, судових рішень, винесених під час оскарження цих правил у суді, екологічних програм приватного бізнесу та промисловості, а також тенденції постійної активної участі громадськості у реалізації екологічної політики.

«У Конгресі багато екологічних політик спочатку формувалися так званими «залізними трикутниками» – комітетом Конгресу відповідної юрисдикції; профільне федеральне агентство, що займається вирішенням проблеми; і об'єднана група лобіювання інтересів, що представляють регульовану галузь»[1].

[1] Portney, Paul R., ed. Public Policies for Environmental Protection. Washington, DC: Resources for the Future, 1991.

Щодо екологічної політики Європейського Союзу, варто сказати, що погіршення екологічної ситуації на території Європи відбувається під впливом ряду економічних і правових чинників:

- макроекономічна політика, яка веде до екстенсивного використання природних ресурсів;
- інвестиційна політика, орієнтована на розвиток експлуатації природних ресурсів секторами економіки;
- неефективна секторальна політика в паливно-енергетичному комплексі, сільському і лісовому господарстві;
- недосконала законодавча база;
- відсутність еколого-збалансованої довгострокової стратегії;
- недостатнє врахування непрямого ефекту від охорони природи;
- існування дієвого стимулу у вигляді одержання значного й істотного прибутку від надмірної експлуатації або продажу природних ресурсів, таких як нафта, газ, ліс і руда[1].

У свою чергу, ці фактори породжують такі комплексні проблеми навколишнього середовища, як парниковий ефект і викликане ним глобальне потепління; кислотні дощі і відповідні забруднення вод; накопичення в навколишньому середовищі стічних вод і радіоактивних відходів.

Інтеграція екологічної політики до галузевих політик, обов'язкове врахування екологічної складової при складанні стратегій, планів і програм розвитку України, впровадження екологічного управління на підприємствах, екологізація господарської діяльності є шляхом до сучасної секторальної екологічної політики, що реалізується у країнах Західної та Центральної Європи, як зазначено у національному законодавстві. В той же час актуальним питанням є формування та реалізація еколого-правової політики майбутнього як якісно нового інструменту поєднання екологічних та еколого-правових способів вирішення глобальних екологічних проблем. Підтримуючи думку С.Ф. Ярославцева щодо того, що еколого-правова політика є відображенням екологічної політики, закріпленої в нормах права, більш

[1] Матвеева Е.В. Экологическая политика Евросоюза. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, – 2010, – № 6. – С. 311–317 http://www.unn.ru/pages/issues/vestnik/99999999_West_2010_6/48.pdf

стабільним і нормативно визначеним виявом екологічної політики, будучи при цьому складовою частиною державної юридичної політики[1], зауважимо, що еколого-правова політика – це реалізація особливо важливих для суспільства інтересів, а саме інтересів збереження (відтворення) сприятливих умов для життя людини, запобігання деградації навколишнього природного середовища. Реалізація заходів еколого-правової політики повинна забезпечувати виконання державою екологічної функції, яку багато вчених справедливо оцінюють як одну з найважливіших функцій держави.

Підсумовуючи, еколого-правову політику можна визначити як кваліфіковану та спрямовану на врегулювання екологічних відносин діяльність держави по створенню дієвого ефективного механізму правового регулювання даних відносин, охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Політика у сфері зміни клімату у розумінні національного законодавства поки окреслена як державна. Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 932-р[2] є першим національним стратегічним документом у сфері боротьби зі зміною клімату. У ньому передбачається визначення підстав для розроблення проектів законів та інших нормативно-правових актів для різних складових державної політики у сфері зміни клімату. Також акт визначає основні напрямки реалізації Концепції. А саме, зміцнення інституційної спроможності щодо формування і забезпечення реалізації державної політики у цій сфері, запобігання зміні клімату через скорочення антропогенних викидів і збільшення абсорбції парникових газів та забезпечення поступового переходу до низьковуглецевого розвитку держави, адаптація до зміни клімату. Він враховує основні положення Паризької угоди, де Україна є повноправною стороною.

[1] Ярославцев С.Ф. Понятие эколого-правовой политики в сфере автотранспортных отношений (природоохранный аспект) // Юридическая наука и правоохранительная практика. – № 3 (29). – 2014.

[2] Офіційний веб-сайт Кабінету Міністрів України. Електронний ресурс. – Режим доступу: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249573705

Основними напрямами реалізації Концепції є:

• зміцнення інституційної спроможності щодо формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері зміни клімату;

• запобігання зміні клімату через скорочення антропогенних викидів і збільшення абсорбції парникових газів та забезпечення поступового переходу до низьковуглецевого розвитку держави;

• адаптація до зміни клімату, підвищення опірності та зниження ризиків, пов'язаних із зміною клімату.

Дана Концепція також визначає ряд заходів, які спрямовані на деталізацію процесу реалізації вищезгаданих напрямків.

Зокрема, зміцнення інституційної спроможності щодо формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері зміни клімату здійснюється шляхом: забезпечення узгодженості державної політики у сфері зміни клімату із законодавчими та іншими нормативно-правовими актами, які визначають стратегічні рішення щодо досягнення сталого розвитку держави, розвитку енергетичного, промислового, житлово-комунального та інших секторів економіки, підвищення енергоефективності та використання відновлюваних джерел енергії; забезпечення ефективного розподілу функцій та дієвого механізму координації центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо формування і реалізації складових державної політики у сфері зміни клімату відповідно до їх компетенції; забезпечення імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, пов'язаних із зміною клімату; забезпечення виконання зобов'язань України щодо звітності за міжнародними угодами у сфері зміни клімату; визначення та впровадження дієвих механізмів інтеграції складових політики у сфері зміни клімату в регіональних стратегіях розвитку і планах заходів з їх реалізації з урахуванням пріоритетів розвитку районів відповідного регіону, а також міст, селищ і сіл; забезпечення мобілізації фінансових ресурсів на національному та місцевому рівнях, сприяння залученню зовнішніх і внутрішніх інвестицій; підвищення технічної та технологічної спроможності системи спостережень за кліматичною

системою та виконання програми досліджень клімату України; сприяння створенню і постійному оновленню моделей прогнозування викидів парникових газів за різними сценаріями розвитку економіки держави та її окремих секторів; сприяння проведенню на постійній основі оцінки фактичних очікуваних змін клімату та їх наслідків, включаючи регіональний розподіл, визначення ризиків та вразливості до зміни клімату на рівні територіальних громад, секторів економіки; забезпечення рівного доступу громадян до інформації про всі аспекти розв'язання проблеми зміни клімату та низьковуглецевого розвитку держави, включаючи проведення освітньої та просвітницької роботи; забезпечення участі громадськості у прийнятті управлінських рішень у сфері зміни клімату; визначення та впровадження механізму державно-приватного партнерства у сфері зміни клімату; забезпечення реалізації національних ініціатив у сфері зміни клімату в ході міжнародних процесів і заходів, зокрема щодо запровадження екосистемних підходів.

Запобігання зміні клімату через скорочення антропогенних викидів і збільшення абсорбції парникових газів та забезпечення поступового переходу до низьковуглецевого розвитку держави здійснюється шляхом: скорочення антропогенних викидів парникових газів на виконання зобов'язань за міжнародними угодами у сфері зміни клімату та відповідно до Очікуваного національно визначеного внеску України, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 980, із забезпеченням подальшого перегляду рівня амбітності цього внеску з урахуванням показників соціально-економічного розвитку держави; зниження енергоємності валового внутрішнього продукту відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5; розширення плану заходів з підвищення енергоефективності відповідно до Національного плану дій з енергоефективності на період до 2020 року, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 р. № 1228; підвищення частки енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії в загальній структурі енергоспоживання держави відповідно до Національного плану дій з відновлюваної енергетики

на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 902; збільшення обсягу поглинання парникових газів шляхом здійснення заходів у сфері лісового господарства та землекористування; створення і впровадження внутрішньої системи торгівлі квотами на викиди парникових газів відповідно до положень Директиви 2003/87/ЄС; визначення спеціально уповноваженого органу з питань торгівлі квотами на викиди парникових газів; створення і забезпечення функціонування системи моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів; удосконалення підходів до екологічного оподаткування у частині викидів парникових газів включно із створенням механізму цільового використання надходжень; впровадження ринкових та неринкових механізмів, спрямованих на скорочення антропогенних викидів або збільшення абсорбції парникових газів; визначення ролі ядерної енергетики на підставі результатів ґрунтовного аналізу можливих ризиків та переваг у досягненні цілей держави щодо скорочення антропогенних викидів парникових газів; розроблення і реалізація середньострокової стратегії низьковуглецевого розвитку України на період до 2030 року, скоординованої із стратегіями і планами розвитку секторів економіки та регіональними стратегіями розвитку.

Адаптація до зміни клімату, підвищення опірності та зниження ризиків, пов'язаних із зміною клімату здійснюється шляхом: розроблення і здійснення дієвих заходів з адаптації до зміни клімату та підвищення опірності до пов'язаних з кліматом ризиків і стихійних лих для сфер охорони здоров'я, життєдіяльності людей, секторів економіки та природних екосистем; розроблення та запровадження механізму формування адаптаційної політики за принципом від місцевого (регіонального) до національного рівня, приділяючи пріоритетну увагу діям тих громад і секторів економіки, які є найбільш вразливими до впливів зміни клімату; визначення та впровадження підходів і технологій, які передбачають збалансоване управління природними екосистемами; створення загальнодержавної системи управління ризиками, зумовленими зміною частоти та інтенсивності екстремальних явищ погоди

і стихійних лих на території України, а також міграцією людей внаслідок кліматичних чинників; реалізація разом із сусідніми країнами-партнерами транскордонних проектів з адаптації до зміни клімату; розроблення і реалізація середньострокової стратегії адаптації до зміни клімату України на період до 2030 року, скоординованої із стратегіями і планами розвитку секторів економіки та регіональними стратегіями розвитку.

Основними принципами національної еколого-правової політики, закріпленими у чинному законодавстві[1], є:

- посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), яка зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку;
- врахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень, при розробленні документів, які містять політичні та/або програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку;
- міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін;
- запобігання надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру, що передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків, які ґрунтуються на результатах стратегічної екологічної оцінки, державної екологічної експертизи, а також державного моніторингу навколишнього природного середовища;
- забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи;
- відповідальність нинішнього покоління за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь;
- участь громадськості та суб'єктів господарювання у формуванні та реалізації екологічної політики, а також урахування їхніх пропозицій при вдосконаленні природоохоронного законодавства;
- невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

[1] Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

• пріоритетність вимоги «забруднювач навколишнього природного середовища та користувач природних ресурсів платять повну ціну»;

• відповідальність органів виконавчої влади за доступність, своєчасність і достовірність екологічної інформації;

• доступність, достовірність та своєчасність отримання екологічної інформації;

• державна підтримка та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Також принципи еколого-правової політики деталізуються у залежності від того, чи дані відносини спрямовані на охорону природних ресурсів, чи на їх використання. Зокрема, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплює пріоритетність вимог екологічної безпеки, гарантування екологічно безпечного середовища, запобіжний характер заходів по охороні навколишнього природного середовища (далі – НПС), екологізацію матеріального виробництва, збереження біорізноманіття, наукова обґрунтованість заходів та визначення впливу господарської діяльності на НПС, обов'язковість оцінки впливу на довкілля, гласність та демократизм при прийнятті екологічно значимих рішень, безоплатність загального та платність спеціального природокористування, компенсація шкоди, поєднання заходів стимулювання та відповідальності.

Варто зазначити, що принципи еколого-правової політики у сфері зміни клімату випливають із загальних, наведених вище принципів еколого-правової політики та принципів охорони навколишнього природного середовища:

- інституційна спроможність та партнерство у широкому суб'єктному колі (держава, її органи та уповноважені особи, територіальні громади та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання, окремі громадяни) у тому числі державно-приватне партнерство;

- програмування та стратегування заходів на національному, регіональному, секторальному, локальному рівнях і з відповідною

оцінкою впливу запланованої діяльності та чинники, що призводять до зміни клімату.

- баланс та взаємоважливість реалізації складових політики зі скорочення викидів парникових газів (превентивний захід впливу) та політики з адаптації до зміни клімату (ліквідаційний захід);
- забезпечення екологічної безпеки одночасно з реалізацією еколого-правової політики у сфері зміни клімату (моніторинг, звітність і верифікація викидів парникових газів; оподаткування («carbon tax»); впровадження ринкових та неринкових механізмів, спрямованих на скорочення антропогенних викидів або збільшення абсорбції парникових газів);
- позитивне («зелений тариф», податкові пільги при ввезенні імпортного обладнання для альтернативної енергетики, державні субсидії та пільгові кредити) та негативне (відповідальність за порушення вимог законодавства) стимулювання реалізації еколого-правової політики у сфері зміни клімату;
- прозорість, гласність та справедливість процесів перебудови соціальних, економічних та екологічних відносин у процесі реалізації еколого-правової політики у сфері зміни клімату;
- громадська адвокаційна складова із забезпечення рівних можливостей і гарантій реалізації політики у сфері зміни клімату.

Види еколого-правової політики можна сформувати за певними визначеними критеріями. Зокрема, одним із базових критеріїв виступає рівень взаємодії зацікавлених сторін, який може бути міжнародним (глобальним), регіональним, національним, локальним (місцевим) та корпоративним.

Міжнародний (глобальний) рівень полягає в проведенні міжнародно-правових заходів з урахуванням екологічних обмежень у соціально-економічному розвитку, світового потенціалу природних ресурсів та їх глобального розміщення. Наприклад, захист біорізноманіття і дикої флори та фауни, заходи проти опустелювання та деградації ґрунтів, забруднення повітря та зміна клімату, охорона океанів, утворюється Глобальний Екологічний Фонд[1] для під-

[1] Офіційний весайт Міністерства екології та природних ресурсів України. Глобальний Екологічний Фонд. Електронний ресурс. https://menr.gov.ua/content/globalniy-ekologichniy-fond.html

тримки скорочення викидів парникових газів у державах з низьким розвитком та високою енергоємністю економіки і т.д.

Регіональна еколого-правова політика охоплює інтереси одного континенту або іншого великого регіону світу, що базується на географічному, геополітичному чи ресурсовому поділі. Як правило, передбачає створення прикордонних заповідників, співпрацю країн у контролі за транскордонним перенесенням забруднень тощо.

Національна еколого-правова політика реалізується у межах певної суверенної території – окремої держави та передбачає розробку, прийняття і реалізацію соціально-економічних управлінських рішень та міжнародних договорів, що стосуються екологічного стану територій.

Локальна (місцева) екологічно-правова політика – це сукупність заходів, що реалізуються у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів (програмування, стратегування, моніторинг тощо)

Корпоративна екологічна політика – стратегічний елемент довгострокового планування, який включає побудову плану заходів щодо ресурсозбереження, розумного поводження з відходами, використання екологобезпечних технологій, мінімізація викидів у процесі виробництва продукції, адаптація самої продукції до екологічних вимог та інші.

Джерела еколого-правової політики у сфері зміни клімату є класичними джерелами міжнародного права, якщо використовувати формулювання, надане професором П.Д. Пилипенком у навчальному посібнику «Право довкілля (Екологічне право)»[1]. Перелік таких джерел визначено у ст. 38 Статуту Міжнародного суду: міжнародні договори, звичаї, загальні принципи права, визнані цивілізованими народами, судові рішення та доктрини найбільш кваліфікованих спеціалістів.

Розвиток режиму зміни клімату наприкінці 80-х – початку 90-х років зумовлений хвилею екологічної активності, яка почалася в 1987 році з відкриттям стратосферних «озонових дір» та

[1] Право довкілля (екологічне право): навч.посіб.для студ. вищ.навч.закл. / П.Д. Пилипенко, В.І. Федорович, М.Я. Ващишин та ін. ; за ред. П.Д. Пилипенка. – К. – Ін Юре, 2010. – С. 380.

публікації звіту Комісії Брундтланд «Наше спільне майбутнє» (Міжнародна (Світова) Комісія з навколишнього середовища і розвитку, 1987 р.)[1] та на Конференції Організації Об'єднаних Націй з навколишнього середовища та розвитку (UNCED) 1992 р. в Ріо-де-Жанейро[2]. Рання хвиля міжнародної екологічної діяльності, завершилася Стокгольмською конференцією 1972 року та створенням через кілька років Програми Організації Об'єднаних Націй з навколишнього середовища (UNEP, зараз – UN Environment)[3], робота якої зосереджувалася на локальних та гострих формах забруднення, наприклад, розливів нафти та скидання небезпечних відходів у море шляхом регулювання використання певних забруднювачів. Наступний етап формування режиму пов'язаний з довгостроковими, незворотними глобальними загрозами, такими як виснаження стратосферного озонового шару, втрата біологічного різноманіття та теплового потепління, і зосереджується не лише на захисті навколишнього середовища, а на загальній економічній та соціальній політиці, необхідній для досягнення сталого розвитку. Розвиток режиму у сфері зміни клімату до укладення Кіотського протоколу[4] в 1997 році можна умовно розділити на п'ять періодів:

- фундаментальний період, протягом якого розвивалось наукове обґрунтування у сфері зміни клімату,
- встановлення порядку денного з 1985 по 1988 рік, коли кліматичні зміни перейшли з наукової у політичну площину,
- період переговорів з 1988 по 1990 рік, коли уряди дуже активно брали участь у цьому процесі; формальний етап міжурядових переговорів, що призвело до прийняття РКООНЗК у травні 1992 року;
- етап укладання угоди, що зосереджується на розробці та реалізації РКООНЗК та початку переговорів щодо додаткових зобов'я-

[1] Official website of General Assembly of the United Nations Organization. – http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm

[2] Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку // Офіційний вебсайт Верховної Ради України. – Електронний ресурс. – http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_455

[3] UN Environment. Official website https://www.unenvironment.org/about-un-environment

[4] Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату. Електронний ресурс: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_801

зань, що призвело до прийняття Кіотського протоколу в грудні 1997 року.

Після укладення Кіотського протоколу розпочався новий, активний період переговорного процесу, який у 2015 році отримав проміжний результат – Паризьку угоду[1]. Ця Угода, посилюючи реалізацію РКООНЗК, спрямована на зміцнення глобального реагування на загрозу зміни клімату в контексті сталого розвитку та зусиль з викорінення бідності, у тому числі шляхом:

1) стримання зростання глобальної середньої температури значно нижче 2° С понад доіндустріальні рівні і докладання зусиль з метою обмеження зростання температури до 1,5° С понад доіндустріальні рівні, визнаючи, що це суттєво знизить ризики та наслідки зміни клімату;

2) підвищення здатності адаптуватися до несприятливих наслідків зміни клімату, а також сприяння опірності до зміни клімату та низьковуглецевому розвитку таким чином, щоб не ставити під загрозу виробництво продовольства;

3) забезпечення узгодженості фінансових потоків із напрямом низьковуглецевого та опірного до зміни клімату розвитку.

Дана угода реалізовуватиметься таким чином, щоб відобразити справедливість і принцип спільної, але диференційованої відповідальності, а також відповідних можливостей у світлі різних національних обставин.

На сьогодні можемо констатувати, що через 2 роки з моменту прийняття Паризької угоди світова спільнота знаходиться на порозі перегляду національно досяжних цілей по скороченню викидів парникових газів, що є складним завданням для держав із низьким рівнем розвитку економіки.

Як підсумок, вважаємо, що в Україні існує значна потреба деталізації та системного якісного наповнення еколого-правової політики у сфері зміни клімату новими правовими нормами, що усунуть бар'єри щодо реалізації напрямів скорочення викидів парникових газів та адаптації до наслідків змін клімату, які є незворотними.

[1] Паризька угода. Офіційний вебсайт Верховної Ради України. – Електронний ресурс. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_l61

3.7. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

КРАСНОВА Ю.А. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права ім. академіка В.З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України (м. Київ)

Промисловість – це технічно найдосконаліша галузь матеріального виробництва, основа індустріалізації економіки, яка має вирішальний вплив на розвиток продуктивних сил, це сукупність підприємств з виробництва електроенергії, знарядь праці для галузей економіки, видобутку сировини, палива, заготівлі лісу, переробки продукції, випущеної промисловістю або виробленої сільським господарством, це видобуток і переробка сировини, виробництво товарів і послуг.

Промисловість України – одна з провідних галузей виробничої сфери і всього господарського комплексу України, в ній створюється близько 67% валового суспільного продукту держави. Основою вітчизняної промисловості є металургійна, хімічна, легка промисловість, паливно-енергетичний комплекс, більшість галузей машинобудування тощо.

Однак, як в будь-якій галузі матеріального виробництва, в промисловості, з метою виконання її функціонального призначення, використовуються природні ресурси, такі як атмосферне повітря, землі відповідної категорії, води, корисні копалини, ліси тощо. Тому сфера правового регулювання промислової діяльності розповсюджується й на екологічне право та законодавство, а правовідносини набувають природоресурсного характеру.

Однак використання природних ресурсів промисловістю здійснюється й для відведення у навколишнє природне середовище викидів та скидів забруднюючих речовин, розміщення відходів, фізичних та біологічних впливів, які утворюються в процесі її діяльності. Такі особливості діяльності промисловості обумовлюють врахування вимог, встановлених екологічним законодавством

для попередження виникнення небезпеки від таких впливів на навколишнє природне середовище та здоров'я людей. Тому відносини, що при цьому виникають, набувають характеру екологобезпекових, що спрямовані, як на охорону навколишнього природного середовища так і на охорону життя і здоров'я людей, у відповідності до ст. 50 Конституції України.

Це підтверджується постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188 «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки»[1], відповідно до якої, найбільш небезпечними для навколишнього природного середовища та життя і здоров'я людей у сфері промисловості вважаються підприємства металургійної, хімічної і нафтохімічної промисловості, підприємства машинобудівної та будівельної галузі, деревообробної промисловості, а також видобувної та нафтогазодобувної промисловості тощо.

До екологічно небезпечних підприємств, перш за все, відносяться суб'єкти господарської діяльності, у власності або у користуванні яких є хоча б один об'єкт підвищеної небезпеки. Об'єкт підвищеної небезпеки – це об'єкт, на якому використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або транспортуються одна або кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти як такі, що відповідно до закону є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру (ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки». При цьому небезпечна речовина – це хімічна, токсична, вибухова, окислювальна, горюча речовина, біологічні агенти та речовини біологічного походження (біохімічні, мікробіологічні, біотехнологічні препарати, патогенні для людей і тварин мікроорганізми тощо), які становлять небезпеку для життя і здоров'я людей та довкілля, сукупність властивостей речовин і/або особливостей їх стану, внаслідок яких за певних обставин може створитися загроза життю і здоров'ю людей, довкіллю, матеріаль-

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.

ним та культурним цінностям (ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»)[1]. Перелік таких видів діяльності та об'єктів промисловості визначений Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 року[2].

Згідно з Національною доповіддю про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2014 році[3], в Україні функціонує понад 1000 об'єктів, на яких зберігаються або використовуються у виробництві небезпечні хімічні речовини у кількості понад 200 тис. тонн (хлор, аміак, кислоти, луги та інші небезпечні хімічні речовини). Серед цих об'єктів найбільш небезпечними є об'єкти з виробництва вибухових речовин та утилізації непридатних боєприпасів; підприємства хімічної та нафтопереробної промисловості; об'єкти, що використовують хлор та аміак (холодильні установки, установки з очищення води тощо), склади пестицидів та агрохімікатів, аміакопроводи.

Як зазначається у вищенаведеній Доповіді, питання забезпечення екологічної безпеки в промисловості безпосередньо пов'язані з такими, існуючими й донині проблемами, як: а) застарілі технології виробництва, висока енергоємність та матеріаломісткість обладнання; б) високий рівень концентрації промислових об'єктів; в) велика кількість екологічно небезпечних виробництв; г) відсутність очисних споруд, оборотних систем, водозабезпечення; д) відсутність належного контролю за охороною довкілля, е) відсутність належного правового та економічного механізмів для розвитку екологічно безпечних технологій та природоохоронних систем.

Таким чином, питання забезпечення екологічної безпеки у промисловості можуть бути вирішені з використанням засобів забезпечення розвитку внутрішнього виробництва. Серед таких засобів окремої уваги заслуговує екологізація виробництва, яка передбачає впровадження ресурсозберігаючих та екологічно безпечних техніко-екологічних процесів, методів раціонального управління

[1] Офіційний вісник України. – 2001. – № 7. – Ст. 268.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 29. – Ст. 315.

[3] Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2014 році. – К.: Міністерство екології та природних ресурсів України, ФОП Грінь Д.С., 2016. – 350 с.

природно-ресурсним потенціалом, у разі використання якого буде забезпечено охорону навколишнього природного середовища і створення сегментів «зеленої» економіки[1].

Основними напрямами екологізації виробництва на державному рівні визначено:

- збільшення корпоративних і бюджетних витрат на екологічні інновації для досягнення допустимо максимального очищення викидів забруднюючих речовин та відходів у повітря та водні об'єкти, зменшення обсягу нераціонально використаних енергії і матеріалів;
- розвиток бізнесу у сфері природоохоронних технологій; розроблення економічних механізмів, спрямованих на зменшення забруднення навколишнього природного середовища;
- запровадження економічних стимулів з метою створення нових підприємств, на яких застосовуються сучасні екологічно прийнятні технології утилізації та/або використання відходів як вторинної сировини;
- запровадження економічних механізмів та інструментів відновлення порушених екосистем, здійснення суб'єктами господарювання у сфері природокористування відновлювальних заходів;
- удосконалення методик проведення екологічної оцінки наслідків господарської діяльності, посилення екологічного моніторингу, поетапне приведення норм екологічної безпеки у відповідність із європейськими стандартами;
- забезпечення державної підтримки проектів, спрямованих на поліпшення стану природного навколишнього середовища[2].

Наведене дозволяє з'ясувати зміст правового забезпечення екологічної безпеки у промисловості та враховувати це при комплексному розв'язанні проблемних питань функціонування промислового сектору економіки України. Передусім це низка завдань щодо підвищення рівня екологічної безпеки в цій галузі, а саме:

---

[1] Бобкова А.Г., Краснова Ю.А. Правові засади забезпечення екологічної безпеки в промисловості. Проблеми права екологічної безпеки : навч. посіб. / М.В. Краснова, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова [та ін.]; під заг. ред. М.В. Краснової та Р.С. Кіріна; відп. ред. В.І. Андрейцев; М-во освіти і науки України; – Київ. нац. ун-т, Нац. гірн. ун-т. Дніпро: НГУ, 2016. – С. 258.

[2] Про затвердження Державної програми розвитку внутрішнього виробництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2011 р. № 1130. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 86. – Ст. 3139.

а) приведення системи технічного регулювання у відповідність з міжнародними стандартами стосовно якості продукції, екологічних вимог до продукції та технологічного процесу її виробництва, охорони праці, техніки безпеки; б) упровадження екологічно ефективних методів організації виробництва, принципів корпоративної соціальної відповідальності з метою зменшення обсягів викидів і скидів, мінімізації утворення відходів та комплексного використання матеріально-сировинних ресурсів, у тому числі вторинних; в) розвиток технологій промислового виробництва, що унеможливлюють або зменшують обсяг використання екологічно небезпечних хімічних речовин та їх сполук[1].

Таким чином, *екологічна безпека в промисловості*, як складова загальної екологічної безпеки, представляє собою такий стан екологічних відносин у процесі здійснення господарської діяльності, при якому системою політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів забезпечується регулювання відповідної діяльності, спрямованої на дотримання пріоритету вимог екологічної безпеки у промисловому секторі економіки.

Правове забезпечення екологічної безпеки у промисловості – це система організаційно-правових та інших заходів, спрямованих на організацію і здійснення екологічно безпечної господарської діяльності у цій галузі економіки з метою попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для довкілля, здоров'я людей, окремих природних об'єктів, гарантування захищеності права громадян на безпечне для життя навколишнє природне середовище.

До таких заходів належать: нормативно-правове регулювання, оцінка впливу на довкілля, облік об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля, екологічна паспортизація, декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки, екологічне страхування, ліцензування, екологічна стандартизація, нормування та сертифікація, дозвільна система в сфері забезпечення екологічної безпеки, екологічне інформування, екологічний аудит, юридична відповідальність та інші.

[1] Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 603-р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 66. – Ст. 2402.

Важливим засобом забезпечення екологічної безпеки в промисловості є нормативно-правове регулювання, яке представлене багатьма законами України, серед яких: «Про охорону навколишнього природного середовища»[1], Господарський кодекс України[2], «Про електроенергетику»[3], Гірничий закон України[4], «Про альтернативні джерела енергії»[5], «Про енергозбереження»[6], «Про нафту і газ»[7], «Про теплопостачання»[8] та інші, в яких закріплено вимоги щодо екологічної безпеки у відповідному секторі промисловості.

Відповідно до ст. 51 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», виконання заходів щодо зменшення шкідливого впливу промислового виробництва на довкілля має здійснюватись в рамках загальних вимог охорони навколишнього природного середовища у процесі господарювання, які повинні охоплювати всі стадії господарського процесу: від проектування та планування господарської діяльності до експлуатації та припинення діяльності підприємств.

Важливу роль у нормативно-правовому забезпеченні екологічної безпеки у промисловості відіграють підзаконні нормативно-правові акти: постанови Кабінету Міністрів України, накази уповноважених центральних органів виконавчої влади, рішення органів місцевого самоврядування та її виконавчих органів. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. № 212 затверджено Критерії розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю). Згідно з цією постановою суб'єкти господарювання незалежно від форми власності розподіляються за високим, середнім та незначним ступенем ризику їх

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
[2] Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 44.
[3] Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.
[4] Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 50. – Ст. 433.
[5] Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №24. – Ст. 155.
[6] Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 30. – Ст. 283.
[7] Офіційний вісник України. – 2001. – № 33. – Ст. 1524.
[8] Офіційний вісник України. – 2005. – № 27. – Ст. 1532.

господарської діяльності для навколишнього природного середовища. Критеріями віднесення суб'єктів господарювання до групи суб'єктів з різним ступенем ризику визначено, серед іншого, наявність в них об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, або потенційно небезпечних об'єктів, в обігу яких перебувають небезпечні речовини I і II класу небезпеки, або таких, що забезпечують перевезення небезпечних вантажів; та провадження ними діяльності, що спричиняє викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, водоспоживання і водовідведення, чи призводить до утворення та розміщення відходів I і II класу небезпеки в установлених обсягах[1].

Урядом України затверджено й інші критерії оцінки ризиків від провадження різних видів господарської діяльності, які враховуються при забезпеченні екологічної безпеки в промисловості[2].

Питання забезпечення екологічної безпеки отримують відображення в різних документах щодо стратегії екологобезпечного розвитку промисловості в Україні, серед яких:

- Стратегія державної екологічної політики України на період до 2020 року[3];

---

[1] Офіційний вісник України. – 2008. – № 23. – Ст. 686.

[2] Про затвердження Критеріїв за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері виробництва теплової енергії (крім діяльності з виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях, теплоелектростанціях, атомних електростанціях і когенераційних установках та установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії), транспортування теплової енергії магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами, постачання теплової енергії, централізованого водопостачання та водовідведення, яка підлягає ліцензуванню Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2012 року № 919. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 77. – Ст. 3109; Про затвердження Критеріїв за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності для санітарного та епідемічного благополуччя населення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною санітарно-епідеміологічною службою та її територіальними органами: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 року № 1405 (у редакції постанови від 19 вересня 2012 року № 869). // Офіційний вісник України. – 2012. – № 10. – Ст. 369; Про затвердження Критеріїв за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері промислової безпеки та охорони праці і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2009 року № 413. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 33. – Ст. 1131; Про затвердження Критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику їх діяльності в галузі електроенергетики та сфері теплопостачання і визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 року № 75. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 15. – Ст. 382.

[3] Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

- Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», затверджена указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015[1];

- Стратегія національної безпеки України, затверджена указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015[2];

- Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 932-р[3];

- Концепція Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 603-р[4];

- Концепція управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 січня 2014 р. № 37-р[5];

- Концепція підвищення рівня хімічної безпеки України, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1571-р[6];

- Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року, затверджена Законом України від 21 квітня 2011 року[7];

- Національний план дій з енергоефективності на період до 2020 року, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 р. № 1228-р[8];

- Концепція Державної цільової економічної програми розвитку атомно-промислового комплексу на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2016 р. № 943-р[9];

- Концепція Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2020 року,

1 Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.
2 Офіційний вісник України. – 2015. – № 43. – Ст. 1353.
3 Офіційний вісник України. – 2016. – № 99. – Ст. 3236.
4 Офіційний вісник України. – 2013. – № 66. – Ст. 2402.
5 Офіційний вісник України. – 2014. – № 10. – Ст. 333.
6 Офіційний вісник України. – 2008. – № 98. – Ст. 3247.
7 Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 44. – Ст. 457.
8 Урядовий кур'єр. № 233 від 12 грудня 2015 року.
9 Офіційний вісник України. – 2016. – № 100. – Ст. 3263.

схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 січня 2016 р. № 19-р[1];

- Комплексна програма розвитку промислової бази для виробництва міді, її сплавів і напівфабрикатів, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 1995 року № 330[2];

- Комплексна програма розвитку титанової промисловості України, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 18 листопада 1994 року № 783[3] та ін.

Одним з важливіших напрямів забезпечення екологічної безпеки в промисловості України є здійснення організаційно-правових засобів (форм), тобто опосередкованих правовим регулюванням і організаційно відокремлених видів функціональної діяльності спеціально уповноважених органів державної влади, інших інституцій, спрямованих на організацію, координацію, погодження, інформування, ліцензування, сертифікацію, контроль, інших функціонально-розпорядчих дій і санкціонування з метою забезпечення дотримання усіма суб'єктами господарювання, відповідними органами державної влади вимог, норм і нормативів екологічної безпеки в промисловому секторі економіки[4].

До органів держави, що наділені повноваженнями у галузі забезпечення екологічної безпеки у промисловості належать:

- органи загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки та оборони України, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів АРК, обласні і районні державні адміністрації та органи місцевого самоврядування), їхні спеціалізовані структури та повноваження у сфері екологічної безпеки;

- органи спеціальної компетенції та їхні повноваження у цій сфері (Міністерство екології та природних ресурсів України разом з Державною екологічною інспекцією України; Міністерство енерге-

[1] Офіційний вісник України. – 2016. – № 7. – Ст. 359.

[2] URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/330-95-%D0%BF.

[3] URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/783-94-%D0%BF.

[4] Бобкова А.Г., Краснова Ю.А. Правові засади забезпечення екологічної безпеки в промисловості. Проблеми права екологічної безпеки : навч. посіб. / М.В. Краснова, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова [та ін.]; під заг. ред. М.В. Краснової та Р.С. Кіріна; відп. ред. В.І. Андрейцев; М-во освіти і науки України; – Київ. нац. ун-т, Нац. гірн. ун-т. Дніпро: НГУ, 2016. – С. 262.

тики та вугільної промисловості України; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України разом з Державною архітектурно-будівельною інспекцією України; Міністерство охорони здоров'я України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна інспекція ядерного регулювання України та інші[1]).

Крім вищезазначених органів обов'язки із забезпечення екологічної безпеки в промисловості покладено і на суб'єктів господарювання, які передбачені ст. 153 Господарського кодексу України, Законом України «Про об'єкти підвищеної небезпеки», ст. 10 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»[2] тощо.

Згідно зі ст. 51 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», виконання таких заходів має виконуватися в рамках загальних екологічних вимог до розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в дію та експлуатації підприємств, споруд та інших об'єктів, під час здійснення яких, має забезпечуватися екологічна безпека людей, раціональне використання природних ресурсів, додержання нормативів шкідливих впливів на навколишнє природне середовище.

Підприємства, установи й організації, діяльність яких пов'язана з шкідливим впливом на навколишнє природне середовище, незалежно від часу введення їх у дію повинні бути обладнані спорудами, устаткуванням і пристроями для очищення викидів і скидів або їх знешкодження, зменшення впливу шкідливих факторів, а також приладами контролю за кількістю і складом забруднюючих речовин та за характеристиками шкідливих факторів.

Забороняється введення в дію підприємств, споруд та інших об'єктів, на яких не забезпечено в повному обсязі додержання всіх екологічних вимог і виконання заходів, передбачених у проектах на будівництво та реконструкцію (розширення та технічне переоснащення).

Під час здійснення промислової діяльності мають дотримуватися й вимоги, передбачені ст.ст. 52-59 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

[1] Краснова Ю.А. Право екологічної безпеки України: теоретичні аспекти. Монографія. – К.: НУБіП України, 2017. – С. 306-363.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 252.

Враховуючи те, що переважна більшість об'єктів промисловості, що можуть спричинити шкоду довкіллю, є стаціонарними (нерухомими) об'єктами, для їх будівництва та експлуатації встановлюються спеціальні екологічні вимоги. До таких вимог можна віднести, зокрема: 1) правові заходи забезпечення екологічної безпеки, що здійснюються на етапі проектування господарської діяльності; 2) правові заходи забезпечення екологічної безпеки, що здійснюються на етапі господарської діяльності.

1. Правові заходи забезпечення екологічної безпеки, що здійснюються на етапі проектування господарської діяльності

Цей етап в свою чергу поділяється на такі стадії, як: 1) встановлення екологічних вимог до розробки та погодження проектної документації підприємства; 2) встановлення екологічних вимог на етапі будівництва та реконструкції підприємства.

Стадія встановлення екологічних вимог до розробки та погодження проектної документації підприємства включає в себе виконання наступних дій:

1) *розробка генерального плану підприємства* – це, фактично, план земельної ділянки (промислового майданчика), яка відводиться під будівництво майбутнього підприємства з розташованими на ній будівлями, спорудами, транспортними комунікаціями, шляхами, інженерними комунікаціями, озелененням, благоустроєм тощо.

Зміст такого планування полягає в тому, щоб підвищити обґрунтованість інвестицій, виробничо-збутових та науково-технічних рішень на базі застосування методів аналізу ринку. Планування об'єднує структурні підрозділи підприємства спільною метою, надає всім процесам однонаправленості і скоординованості, що дає змогу найбільш повно й ефективно використовувати наявні ресурси, комплексно, якісно та своєчасно вирішувати різноманітні завдання управління, в тому числі й екологічні.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», плановою діяльністю визначається планована господарська діяльність, що включає будівництво, реконструкцію, технічне переоснащення, розширення, перепрофілювання, ліквідацію (демонтаж) об'єктів, інше втручання в природне середовище та

яка не включає реконструкцію, технічне переоснащення, капітальний ремонт, розширення, перепрофілювання об'єктів, інші втручання в природне середовище, які не справляють значного впливу на довкілля відповідно до критеріїв, затверджених Кабінетом Міністрів України.

Отже, в основі розробки генерального плану підприємства лежить вибір місця розташування промислового об'єкта. Вибір місця розташування промислового об'єкта здійснюється в межах такої функції державного екологічного управління, як зонування територій з метою забезпечення нормальних умов експлуатації таких об'єктів, запобігання їх негативному впливу на людей та довкілля, суміжні землі та інші природні об'єкти.

У ст. 112 ЗК України зонування визначається через встановлення спеціальних зон. Згідно з ДСТУ НБ Б.1.1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)»[1] *зонуванням* виступає встановлення територіальних зон в межах населеного пункту з визначенням відповідних видів використання території, об'єктів нерухомості та встановленням містобудівного регламенту, а *зонінгом* – містобудівна документація, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон.

Правовий режим таких зон визначається, зокрема: щодо гідрометеорологічних станцій – Законом України «Про гідрометеорологічну діяльність», постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2262 «Про затвердження Порядку встановлення охоронних зон навколо об'єктів, призначених для гідрометеорологічних спостережень та інших видів гідрометеорологічної діяльності, та режиму їх використання»; щодо ліній зв'язку – Законом України «Про телекомунікації», постановою від 29 січня 1996 р. № 135 Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил охорони ліній електрозв'язку»; щодо ліній електропередачі – Законами України «Про ринок електричної енергії», «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон

[1] ДСТУ НБ Б.1.1-12:2011 Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Київ, – 2011. – 18 с.

енергетичних об'єктів», постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 1997 р. № 209 «Про затвердження Правил охорони електричних мереж»; щодо об'єктів трубопровідного транспорту: «Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів», постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил охорони магістральних трубопроводів» від 16 листопада 2002 р. № 1747 тощо.

При виборі місця для будівництва підприємства вимагається врахування: рельєфу місцевості, кліматичних характеристик, умов туманоутворення та розсіювання в атмосфері промислових викидів. Обов'язковим є й врахування впливів уже існуючих джерел викидів та створеного ними рівня забруднення. Забороняється розміщувати підприємства поблизу джерел водопостачання, на ділянках забруднених органічними та радіоактивними відходами, в місцях можливих підтоплень тощо.

2) *оцінка впливу планової діяльності на довкілля*. Встановлено, що планова діяльність підприємства обов'язково підлягає оцінці впливу на довкілля, під якою можна розуміти еколого-експертну оцінку проекту планової діяльності з метою визначення можливого впливу запланованої діяльності на навколишнє середовище, де «вплив» означає будь-які наслідки запланованої діяльності для навколишнього середовища, включаючи здоров'я і безпеку людей, флору, фауну, ґрунт, повітря, воду, клімат, ландшафт, історичні пам'ятки та інші матеріальні об'єкти, чи взаємозв'язок між цими факторами; він охоплює також наслідки для культурної спадщини чи соціально-економічних умов, які є результатом зміни цих факторів.

Законом України «Про оцінку впливу на довкілля», постановами Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1026 «Про затвердження Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля»[1], від 13 грудня 2017 р. № 989 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі

[1] Урядовий кур'єр, – 27 грудня 2017 р. – № 244.

оцінки впливу на довкілля»[1] передбачено спеціальні вимоги до подачі повідомлення про плановану діяльність з метою проведення оцінки впливу такої діяльності на довкілля, до змісту такого повідомлення, процедур його розгляду та висвітлення в засобах масової інформації тощо.

У випадку погодження планової документації в рамках процедури оцінки впливу на довкілля, підприємство переходить на другу стадію майбутньої господарської діяльності, під час якої має виконати *екологічні вимоги, встановлені при будівництві та реконструкції об'єктів промисловості*.

На цьому етапі від підприємства вимагається виконання наступних заходів у сфері забезпечення екологічної безпеки:

1. ***Облік об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля***, який базується на проведенні підприємством таких заходів, як:

- *ідентифікація об'єктів за ступенем їх екологічного ризику* (у відповідності до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки», постанови Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 956 «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки»[2], наказу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 23 лютого 2006 р. № 98 «Про затвердження Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів»[3]).

У залежності від встановленого рівня небезпечності таких об'єктів підприємство зобов'язане провести:

а) екологічну паспортизацію об'єктів (відповідно до наказу МНС України від 18 грудня 2000 р. № 338 у редакцій від 16 серпня 2005 р. № 140 «Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів»[4] та наказу Державного комітету України у справах містобудування і архітектури від 19 грудня 1995 р. № 252 в редакції від 10 вересня 1996 р. № 165 «Про затвер-

[1] Урядовий кур'єр, 3 січня 2018 р. – № 1.

[2] Офіційний вісник України. – 2002. – № 29. – Ст. 1357.

[3] Офіційний вісник України. – 2006. – № 12, № 14, № 18. – Ст. 841.

[4] Офіційний вісник України. – 2005. – № 35. – Ст. 2164.

дження Методики обстеження і паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів»[1]);

б) декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки (у відповідності до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 року[2], постанови Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 956 «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки» та наказу Міністерства праці та соціальної політики України від 4 грудня 2002 р. № 637 «Про затвердження Методики визначення ризиків та їх прийнятних рівнів для декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки»[3]);

- *державну реєстрацію об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля* (згідно з ч. 2 ст. 66 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки», Додатком 5 до наказу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 23 лютого 2006 р. № 98 «Про затвердження Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів»).

До таких реєстрів належать, зокрема: Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів, Державний реєстр об'єктів підвищеної небезпеки, Реєстр аварійно небезпечних виробничих будівель і споруд, Державний регістр джерел іонізуючого випромінювання, Державний реєстр радіоактивних відходів, Державний кадастр сховищ радіоактивних відходів, Реєстр об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів, Реєстр місць видалення відходів.

2. ***Страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути спричинена аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки***. Договір про таке страхування оформляється у відповідності до ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 6 Закону України «Про страхування» та постанови Кабінету Міністрів України від

[1] URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0466-95.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 15. – Ст. 73.

[3] URL: http: ua-info.biz/legal/basene/ua-cmelgt/index.htm.

16 листопада 2002 р. № 1788 «Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути заподіяна пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного і санітарно-епідеміологічного характеру»[1]. Згідно з даною Постановою, таке страхування проводиться з метою забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної життю, здоров'ю та майну третіх осіб, у тому числі довкіллю (природним ресурсам, територіям та об'єктам природно-заповідного фонду), внаслідок пожеж та/або аварій на об'єктах підвищеної небезпеки.

3. ***Ліцензування екологічно небезпечних видів господарської діяльності*** (здійснюється у відповідності до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 року[2], Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 року[3], Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11 січня 2000 року[4], постанов Кабінету Міністрів України від 17 серпня 1998 року № 1287 «Про затвердження переліку особливо небезпечних хімічних речовин, виробництво яких підлягає ліцензуванню»[5], від 13 липня 2016 року № 446 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами»[6], наказу Державної інспекції ядерного регулювання України від 27 травня 2015 року № 101 «Про затвердження Вимог та умов безпеки (ліцензійних умов) провадження діяльності з переробки уранових руд»[7], наказу Міністерства екології та природних ресурсів України від 14 березня 2002 року № 104 «Про затвердження Переліку речовин, які входять до «твер-

[1] Офіційний вісник України. – 2002. – № 47. – Ст. 2163.
[2] Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 23. – Ст. 158.
[3] Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
[4] Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 9. – Ст. 68.
[5] Офіційний вісник України. – 1998. – № 33. – Ст. 1235.
[6] Офіційний вісник України. – 2016. – № 56. – Ст. 1975.
[7] Офіційний вісник України. – 2015. – № 50. – Ст. 1633.

дих речовин» та «вуглеводнів» і за викиди яких справляється збір»[1] тощо).

2. Правові заходи забезпечення екологічної безпеки, що здійснюються на етапі господарської діяльності

На етапі господарської діяльності та виготовлення продукції, які можуть заподіювати шкоду навколишньому природному середовищу та життю і здоров'ю людей важливими засобами забезпечення екологічної безпеки виступають:

- *екологічна сертифікація* (відповідно до Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» від 15 січня 2015 р.[2], Закону України «Про захист прав споживачів» у редакції Закону від 1 грудня 2006 року[3], а також наказу Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики України від 1 лютого 2005 р. № 28 у редакції наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 6 листопада 2013 р. № 1308 «Про затвердження Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні»[4]);

- *екологічне маркування* (у відповідності до Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» від 15 січня 2015 р.);

- *екологічне оподаткування* (відповідно до п. 14.1.57 ст. 14 та ст. 240 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року[5]);

- *моніторинг стану довкілля* (відповідно до ст. 22 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 13 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» та постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391 «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля»[6]);

- *екологічне інформування* (відповідно до законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» (статті 25

[1] Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 775.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 14. – Ст. 96.

[3] Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 7. – Ст. 84.

[4] Офіційний вісник України. – 2013. – № 90. – Ст. 3335.

[5] Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.

[6] Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. код акту 5112/1998.

та 25[i]), «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року[1], «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року[2]);

- *екологічний нагляд і контроль* (відповідно до статті 34 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року[3], постанов Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. № 212 «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)»[4] та від 27 грудня 2017 р. № 1043 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки Державною службою з надзвичайних ситуацій»[5] та ін.).

- *юридична відповідальність за порушення законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки* (у відповідності до статей 68-70 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», статей 46, 78, 82, 91, 93, 95-96, 188 Кодексу України про адміністративні правопорушення[6], наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Інструкції з оформлення Державною екологічною інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення» від 05.07.2004 року № 264[7]; статті 236-237, 253, 272, 274-275, 327 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року[8]; постанови Пленуму Верховного Суду України від 10 грудня 2004 року «Про судову практику у справах про зло-

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
[2] Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
[3] Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
[4] Офіційний вісник України. – 2008. – № 23. – Ст. 686.
[5] Офіційний вісник України. – 2018. – № 3. – Ст. 128.
[6] Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. Додаток до № 51. – Ст. 1122.
[7] Офіційний вісник України. – 2004. – № 31. – Ст. 2104.
[8] Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

чини та інші правопорушення проти довкілля»[1]; статей 1167 та 1187 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року[2]; наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України в редакції від 4 квітня 2007 р. № 149 «Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства»[3]; постанови Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. № 963 «Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельної ділянки, використання земельної ділянки не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу»[4]; наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20 липня 2009 р. № 389 «Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів»[5]; наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10 грудня 2008 р. № 639 «Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря»[6]; постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного добування (збирання) або знищення цінних видів водних біоресурсів» від 21 листопада 2011 року за № 1209[7]; постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд» від 24 липня 2013 року за № 541[8] постанови Кабінету Міністрів України

[1] URL: http: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0017700-04.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.

[3] Офіційний вісник України. – 1998. – № 18. – Ст. 109.

[4] Офіційний вісник України. – 2007. – № 55. – Ст. 2221.

[5] Офіційний вісник України. – 2009. – № 63. – Ст. 2242.

[6] Офіційний вісник України. – 2009. – № 5. – Ст. 151.

[7] Офіційний вісник України. – 2011. – № 92. – Ст. 3342.

[8] Офіційний вісник України. – 2013. – № 63. – Ст. 2286.

«Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу» від 23 липня 2008 року за № 665[1]; постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди»[2]; роз'яснення Вищого Арбітражного Суду України від 29 лютого 1996 року № 02-5/96 «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з відшкодуванням моральної шкоди»[3]; гл. 10 Кодексу законів про працю України від 10 грудня 1971 року [4] та інше).

3.8. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ТА РОЗВИТКУ

ЗУЄВ В.А. – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільного, господарського та екологічного права Університету митної справи та фінансів (м. Дніпро)

Сучасні екологічні проблеми набувають все більш глобального характеру та представляють собою складну систему взаємопов'язаних чинників. Наразі вже ніхто не заперечує, що їх вирішення стає одним з основних завдань людства в цілому та окремих країн зокрема. В якості ілюстрації цього можна навести приклад із «Годинником судного дня», який на підставі думок авторитетних експертів та вчених символічно відраховує час який залишився до кінця світу внаслідок антропогенної катастрофи. Цей годинник існує з 1947 року та тривалий час в якості такої катастрофи розглядалась лише атомна, що було природно обумовлено сприйняттям найбільшої глобальної загрози. Разом з тим, з 2007 року ще одним фактором, який розглядається експертами як небезпечний, поряд зі загрозою ядерного конфлікту, стали глобальні кліматичні зміни.

[1] Офіційний вісник України. – 2008. – № 56. – Ст. 1868.

[2] URL: http: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0004700-95.

[3] URL: http: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v5_95800-96.

[4] Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. додаток до № 50. – Ст. 375.

При цьому на жаль цей фактор лише прискорив хід цього годинника оскільки людство поза всі зусилля, що приділяються вирішенню цієї проблеми так і не сформувало адекватної та ефективної моделі її розв'язання та консолідованого підходу на міжнародному та державних рівнях.

Слід зазначити, що екологічна складова розвитку суспільства та потенційні загрози для нього внаслідок нехтування нею мають достатньо давню історію. Однак знаковий, етапний характер мала доповідь Римському клубові «Межі зростання» зроблена Деннісом Л. Медоузом у 1972 році в якій він, на підставі математичного моделювання, взявши за основу такі фактори як тенденції зростання населення, промислового та сільськогосподарського виробництва, нераціонального використання невідновлюваних природних ресурсів та забруднення довкілля зробив висновок про те, що людство впевнено йде на зустріч катастрофі уникнути якої було неможливо, якщо не змінити критерії прогресу та не вжити заходів щодо обмеження та регулювання зростання виробництва[1]. Як можна бачити з 5 взятих за основу факторів 2 мали суто екологічний характер, а решта мали прямий вплив на них. Природно результати моделювання групи Медоуза були неодноразово піддані критиці та перегляду, самі автори доповіді в подальшому корегували його результати та наголошували на поліваріантності існуючих моделей та неможливості врахування у них всіх чинників та проблем, появою нових факторів тощо.

Одним з таких чинників та факторів у сучасному суспільстві стає проблема поводження з відходами, які є невід'ємним результатом та наслідком економічного розвитку суспільства, ускладнення його економіко-господарської системи, розвинутості виробничих процесів, тобто мають яскраво виражену економіко-господарську природу. При цьому стан поводження з ними (в своїх різних аспектах: виробничому; правовому, соціокультурному тощо) виступає мірилом цивілізованості цього суспільства.

Таким чином, проблематика поводження з відходами фактично розривається між двома діаметрально-протилежними максимами,

[1] Медоуз Д., Рандерс Й., Медоуз Д. Пределы роста. 30 лет спустя. – Москва: ИКЦ «Академкнига», 2007. – С. 8.

з одного боку, збільшення господарського потенціалу, задоволення економічних потреб населення, що безпосередньо залежить від кількісних та якісних показників розвитку виробничих відносин, а, з іншого боку, досягнення нереального наразі стану нульового утворення відходів. Зазначена проблематика ускладнюється ще й тим, що навіть уявивши, що суспільству вдалось досягнути нульового утворення відходів, перед ним все одно залишається проблема ліквідації вже накопичених відходів, що в багатьох випадках є не менш, а то й більш складним питанням, оскільки якщо сучасні технології орієнтовані на мінімізацію утворення відходів, використання екологічно безпечних технологій, матеріалів, сировини, а, у випадку неможливості, обрання найменш екологічно шкідливого варіанту, то тривалий час зазначені аспекти повністю ігнорувались.

Отже, виходячи із зазначених позицій, можна констатувати, що метою сучасної системи законодавства в сфері поводження з відходами повинна стати побудова комплексної, тривекторної моделі правового регулювання за якої буде досягатись реалізація трьох основних завдань:

1) попередження утворення відходів в майбутньому;

2) функціонування системи, що забезпечує мінімізацію їх утворення та безпечне поводження з відходами законодавства,

3) створення умов для вирішення проблем раніше накопичених відходів.

Не зважаючи на те, що науки господарського та екологічного права на протязі останніх десятиліть активно розвивались з метою забезпечення нових викликів та пріоритетів суспільства, необхідно констатувати, що проблематика яка знаходиться на стику цих наук часто залишається малодослідженою сферою. Більше того, однобічний, суто господарсько-правовий або еколого-правовий підходи до їх вирішення призводять до перекосів у правовому регулюванні, побудови (без належного обґрунтування, а в ряді випадків і нагальної потреби) дискретних моделей регулювання, втрати потенційних можливостей комплексного вирішення еколого-господарських проблем. Таким чином аналіз тенденцій та перспектив розвитку законодавства в сфері поводження з відходами в контексті реаліза-

ції сучасних екологічних та господарських політик України, виявлення потенційних проблем пов'язаних із диференціацією законодавства в цій сфері та формування пропозицій щодо забезпечення уніфікованого підходу до створення ефективної системи законодавства в сфері поводження з відходами на засадах гармонізованого еколого-господарського підходу є нагальною вимогою часу.

Актуальні завдання та пріоритети в сфері поводження з відходами знаходять своє часткове підтвердження у політиках розвинутих країн, які базуються на сучасних наукових еколого-господарських та ресурсозберігаючих концепціях. Яскравим вираженням такої політики є принцип ієрархії відходів, який знайшов своє відображення в статті 4 Директиви Європейського парламенту та ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування деяких Директив. Зокрема, Директивою передбачається, що у законодавстві та політиці із запобігання утворенню відходів та управління ними у першочерговому порядку слід застосовувати таку ієрархію відходів:

(a) запобігання;
(b) підготовка до повторного використання;
(c) переробка;
(d) інша утилізація, така як відновлення енергії; та
(e) ліквідація.

Зазначена ієрархія, як вбачається, відповідає сучасним ціннісним орієнтирам розвитку господарського потенціалу та повинна застосовуватись стосовно всіх видів відходів. Разом з тим, необхідно зазначити, що цією ж Директивою закріплено, що держави-члени повинні вжити заходів для заохочення вибору варіантів, які забезпечують найкращий з екологічної точки зору результат. Для цього можуть знадобитися окремі потоки відходів, що відходять від ієрархії, якщо це виправдано турботою впродовж життєвого циклу про загальний вплив вироблення таких відходів та управління ними.

Крім того, сама Директива має обмежене застосування оскільки в статті 2 наголошено, що: «зі сфери застосування цієї Директиви слід виключити таке:

(a) газоподібні стічні води, що викидаються в атмосферу;

(b) землю (на місці), включаючи не викопаний забруднений ґрунт та будівлі, постійно пов'язані із землею;

(c) незабруднений ґрунт та інші природні матеріали, викопані під час будівельних робіт, якщо зрозуміло, що такий матеріал буде використовуватись з метою будівництва в його природному вигляді на місцевості з якої його було викопано;

(d) радіоактивні відходи;

(e) виведені з ладу вибухівки;

(f) фекальні речовини, якщо такі не зазначені у частині 2 (b), солома та інші природні безпечні сільськогосподарські або лісові матеріали, що використовуються в сільському господарстві, лісовому господарстві та для виробництва енергії з такої біомаси шляхом процесів або методів, які не завдають шкоди довкіллю чи не ставлять під загрозу здоров'я людини».

Зі сфери застосування цієї Директиви слід виключити наступне у межах, яких воно охоплене законодавством Співтовариства:

(a) стічні води;

(b) побічні продукти життєдіяльності тварин, у тому числі перероблені продукти, зазначені у Регламенті (ЄС) № 1774/2002, за винятком тих, які призначені для спалювання, поховання або використання для біогазу чи компостування рослин;

(c) туші тварин, які померли не шляхом забою, включаючи тварин, вбитих для зупинення епізоотичних захворювань, і з якими слід поводитися відповідно до Регламенту (ЄС) № 1774/2002;

(d) відходи, що утворилися в результаті розвідки, видобутку, обробки та зберігання мінеральних ресурсів та роботи каменоломень, як зазначено у Директиві Європейського Парламенту та Ради 2006/21/ЄС від 15 березня 2006 року про управління відходами видобувної промисловості[1].

Отже, в рамках законодавства ЄС утворюється декілька напрямків регулювання окремих потоків відходів, які хоча й за об'єктивними ознаками відповідають змісту поняття «відходи», але мають свою специфіку і, як наслідок, власний правовий режим.

[1] Directive 2008/98/EC of the European parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. // Official Journal of the European Union. – 2008. – L 312/3 URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0098&from=EN

Зазначений підхід фактично сприйнятий Україною та є обов'язковим для неї в рамках реалізації вимог взятих на себе внаслідок ратифікації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Однак, слід констатувати, що в ряді випадків наскрізна, інтегрована політика в сфері поводження з відходами так і не стала стандартом формування господарського законодавства. Так, прийняття в 2013 році Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» стало першим етапом щодо формування національного законодавства в цій сфері, а також започаткувало впровадження нових стандартів ведення не тільки сільського господарства та виробництва сільськогосподарської продукції. Разом з тим, комплексне вирішення проблем запровадження органічного землеробства, яке є невід'ємною умовою виробництва такої продукції та сировини вимагає врахування цілого ряду чинників господарського-правового, еколого-правового, адміністративного правового характеру. Однією з проблем, яка знаходиться на стику цих підходів є проблематика поводження з відходами, що утворюються в процесі органічного виробництва.

Слід відмітити, що важливість цього питання побічно знайшла своє підтвердження в процесі визначення основних принципів виробництва, зберігання, перевезення та реалізації органічної продукції (сировини), які закріплюються в статті 4 Закону України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини». Зокрема, серед спеціальних принципів виробництва, зберігання, перевезення та реалізації органічної продукції (сировини) пункт 3 частини 2 статті 4 цього Закону визначено принцип переробки відходів та супутніх продуктів рослинного та тваринного походження для подальшого використання у виробництві продукції рослинного та тваринного походження[1]. Разом з тим, незважаючи на те, що зазначений принцип було окремо виділено в законодавстві доводиться констатувати, що його практичне впро-

[1] Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини: Закон України від 03.09.2013 р. № 425-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 20-21. – Ст. 721.

вадження в процесі формування відповідного законодавства не відбувається.

Так, з метою виконання впровадження стандартів виробництва органічної продукції та сировини Кабінетом Міністрів України було затверджено: «Детальні правила виробництва органічної продукції (сировини) аквакультури», «Детальні правила виробництва органічних морських водоростей», «Детальні правила виробництва органічної продукції (сировини) бджільництва», «Детальні правила виробництва органічної продукції (сировини) тваринного походження», «Детальні правила виробництва органічної продукції (сировини) рослинного походження». Аналіз змісту цих нормативно-правових актів дозволяє зробити висновок, що природоохоронна (екологічна складова) у них фактично не встановлюється, акцент робиться на вимогах щодо якості продукції, сировини, обладнання та інших складових, що використовуються тобто орієнтовані на внутрішні виробничі процеси, а не зовнішній вплив цієї діяльності.

З одного боку, такий підхід вдається виправданим, оскільки якщо внутрішні виробничі процеси відбуваються за умов відсутності застосування хімічних добрив, пестицидів, генетично модифікованих організмів (ГМО), консервантів тощо, то така діяльність має набагато менший негативний вплив на екологічний стан аніж традиційне виробництво, а отже регулювання вимог до внутрішніх виробничих процесів виступає запорукою мінімізації їх негативного впливу. З іншого боку, не можна не погодитись, що оскільки встановлення засад виробництва органічної сільськогосподарської продукції, запровадження її стандартів має на меті забезпечення належного функціонування ринку органічної продукції та сировини, а також на гарантування впевненості споживачів у продуктах та сировині, маркованих як органічні, то в сприйнятті споживача зазначена продукція повинна відповідати не тільки стандартам «безпечності», але й «екологічності».

Наприклад, відповідно до Статуту Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН термін «сільське господарство» та його похідні включає рибальство, морські продукти, лісове гос-

подарство та сировину лісового господарства[1]. Наразі окремих правил в сфері виробництва органічної сировини лісового господарства не розроблено, отже необхідно керуватись загальними правилами для продукції рослинного походження. Однак зазначені правила обмежуються лише декларативною вимогою про те, що: «у процесі виробництва органічної продукції її виробник повинен забезпечити: …використання у виробництві процесів, що не завдають шкоди навколишньому природному середовищу та здоров'ю людей»[2]. Логічним буде висновок про те, що виробник такої продукції має дотримуватись загальних екологічних вимог, що вочевидь є недостатнім. Доречно згадати, що свого часу запровадження мораторію в лісогосподарській діяльності Карпатського регіону супроводжувалось не тільки заборонами рубок (загальні вимоги пов'язані з експлуатацією лісів), а й вимогами технічного характеру спрямованими на зменшення техногенного навантаження, зокрема запровадженням заготівлі та вивезення деревини тільки з використанням колісних та гужових засобів, повітряно-трелювальних установок, а також з відновленням системи вузькоколійок та оптимізацією мережі лісових доріг, розширення мережі лісовозних доріг з твердим покриттям тощо (спеціальні еколого-господарські вимоги)[3]. Здається цей підхід повинен був би стати загальноприйнятим, але при формуванні більш сучасного законодавства він найчастіше ігнорується, залишає вирішення проблем поводження з відходами виражаючись математичною мовою «поза дужками».

Аналогічне становище складається і в сфері виробництва органічної продукції, оскільки відсутність деталізованих вимог в сфері поводження з відходами в частині повторного використання, утилізації та ліквідації виробленої продукції та сировини, упаковки, матеріалів, що використовуються не дозволяє говорити про врахування

[1] Про прийняття Статуту Продовольчої та сільськогосподарської організації Організації Об'єднаних Націй: Закон України від 25.11.2003 р. № 1334-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51 (частина 1). – Ст. 2649.

[2] Детальні правила виробництва органічної продукції (сировини) рослинного походження: затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 р. № 587 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 71. – Ст. 2390.

[3] Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону: Закон України від 10.02.2000 р. № 1436-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 10. – Ст. 364.

екологічних вимог належним чином. Навряд чи можна вважати органічною (в широкому, споживацькому розумінні цього слова) продукцію, яка вироблена з дотриманням вимог, а в подальшому розфасована у пластикову тару, або цю ж продукцію вироблену суб'єктами, що використовують в своїй діяльності не пов'язаній з її виробництвом технології, що ведуть до утворення небезпечних відходів та не забезпечують встановленого порядку поводження із ними.

Таким чином, з метою комплексного регулювання відносин в сфері органічного виробництва необхідно розробити уніфіковані правила щодо врахування екологічної складової в процесі господарської діяльності, їх оцінки в процесі сертифікації виробників, а також наслідки їх недотримання у вигляді анулювання відповідного сертифікату. Зазначене допоможе насамперед зробити черговий крок к уніфікації понять «органічна» та «екологічна» продукція.

Ще одним яскравим прикладом коли диференціація регулювання напрямків господарської діяльності призводить до втрати єдиного підходу еколого-господарського підходу, в тому числі в сфері поводження з відходами є Закон України «Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною». Відповідно до цього Закону, «побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною – туша або частини туш забитих, загиблих тварин, сировина та продукти тваринного походження, що не призначені або визнані непридатними для споживання людиною»[1]. Отже за своїми зовнішніми ознаками побічні продукти тваринного походження є відходами тваринництва, але за духом статті 3 цього Закону «Законодавство про побічні продукти тваринного походження» фактично виведені з-під дії законодавства про відходи: «1. Поводження з побічними продуктами тваринного походження регулюється цим Законом, Законом України «Про ветеринарну медицину», іншими нормативно-правовими актами України».

При цьому законодавці та особи, які розробляли цей законопроект, посилались насамперед на європейський досвід, однак в

[1] Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною : Закон України від 07.04.2015 р. № 287-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 37. – Ст. 1109.

Директиві про відходи наголошується, що не всі операції з побічними продуктами тваринного походження не попадають під її дію. Зокрема зазначається, що виняток складають побічні продукти життєдіяльності тварин, у тому числі перероблені продукти, які призначені для спалювання, поховання або використання для біогазу чи компостування рослин.

Про відсутність єдиної концепції в цій сфері свідчить й Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року, яка була схвалена Кабінетом Міністрів України 8 листопада 2017 року[1]. Зокрема, в цій Стратегії виділено такі групи як 1) побутові відходи, 2) промислові відходи, 3) відходи будівельно-ремонтних робіт, 4) небезпечні відходи, 5) відходи виробництва продукції сільського господарства, 6) специфічні види відходів (відходи упаковки; відходи електричного та електронного обладнання; відпрацьовані батарейки, батареї та акумулятори; медичні відходи).

При цьому зазначено, що інтенсифікація сільськогосподарського виробництва та розширення територій сільськогосподарських угідь призвели до зростання кількості відходів і їх впливу на навколишнє природне середовище. Потенційними факторами негативного впливу на навколишнє природне середовище є кілька типів відходів виробництва продукції сільського господарства (далі – відходи сільського господарства): органічні відходи рослинництва; органічні відходи тваринництва та птахівництва; біовідходи (трупи тварин та птиці); залишкова кількість добрив, хімічних та біологічних засобів для захисту рослин, ветеринарних препаратів.

Отже, в той час коли законодавець встановлює, що продукти тваринного походження не регулюються законодавством про відходи, Кабінет Міністрів України включає їх до загальної системи управління відходами. І хоча позиція Кабінету Міністрів України в цьому випадку видається більш слушною та обґрунтованою це зайвий раз свідчить про те, що в сфері поводження з відходами складається ситуація коли «ліва рука не знає, що робить права».

[1] Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8.11.2017 р. № 820-р // Офіційний вісник України. – 2017. – № 94. – Ст. 2859.

Таким чином, відбувся перекіс та перекручення в процесі нормотворчої діяльності щодо екологічних наслідків, які в подальшому будуть накопичуватись, за відкладальним принципом, представляючи потенційну загрозу інтересам майбутніх поколінь.

У цьому зв'язку В.В. Костицький відмічав, що свого часу в Україні сформувалася система екологічного права, була переглянута та реорганізована система державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Причому ці обидва процеси характеризувалися постійним пошуком оптимуму. Результатом таких пошуків у сфері права стало як завершення формування системи екологічного законодавства, так і започаткування явища, названого автором «еколого-правовим ревізіонізмом», тобто спробою послабити екологічні вимоги перш за все у сфері економіки на догоду політичним чи іншим інтересам[1].

Саме такий «еколого-правовий ревізіонізм» або регресні явища у регулюванні екологічних відносин на жаль стають перманентним супутником правового регулювання у сфері поводження з відходами.

Іншим проблемним моментом щодо формування комплексної системи законодавства в сфері поводження з відходами і, як наслідок, створення комплексної інтегрованої системи управління в цій сфері є правове регулювання окремих видів відходів, які визнаються вторинною сировиною. На думку експертів за високих темпів накопичення відходів виробництва використання вторинної сировини залишається на незмінному рівні – близько 40 %. Взагалі, важко аналізувати статистику з використання відходів і вторинних ресурсів, тому що для цього залучають переважно «первинні» відходи, які утворюються на самих підприємствах у технологічному циклі. Навіть за такої статистики відходи вугледобування та вуглезбагачення використовують на 8 %, а відходи деревообробної промисловості – на 50 %. Так, в Україні утворено сотні великих, середніх і малих техногенних родовищ різних корисних копалин, придатних для промислового освоєння. Потенційна вартість тех-

[1] Костицький В.В. Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні: дис. … д-ра юрид. наук. – Київ., 2003. – С. 753.

ногенних родовищ за попередніми розрахунками обчислюється десятками мільярдів доларів США[1].

Разом з тим, поняття «вторинна сировина» є дещо абстрактною категорією. Так, в Законі України «Про відходи» наголошується на його залежний, похідний характер від відходів та зв'язок між ними: «відходи як вторинна сировина – відходи, для утилізації та переробки яких в Україні існують відповідні технології та виробничо-технологічні і/або економічні передумови»[2]. Однак на практиці законодавство про вторинну сировину знаходиться на початковому рівні і не знаходить свого адекватного відображення в межах законодавства про відходи. Значною мірою це пов'язано і з тим, що законодавець так і не зробив чіткого розмежування понять «вторинна сировина» та «відходи виробництва».

Слід зазначити, що саме поділ відходів на виробничі та побутові (в якості синонімів також використовуються терміни відходи виробництва (промисловості) та споживання (муніципальні), є одним з базових критеріїв для формування законодавства щодо поводження з ними, поряд з критерієм їх небезпеки. Більше того, значною мірою сама етимологія слова «відходи» пов'язана саме із виробничими процесами на відміну від побутових відходів до яких застосовувались визначення «сміття», «покидьки», «нечистоти» тощо. Термін же «відходи» застосовувався, наприклад, в сільському господарстві: так селяни називали залишки після обмолоту зерна (полову).

Модельний закон СНД «Про відходи виробництва та споживання» (нова редакція) дає наступне визначення відходів виробництва: «залишки сировини, матеріалів, речовин, напівфабрикатів, виробів та інших продуктів, що утворилися в процесі виробництва продукції і (або) вироблення енергії або виконання робіт (послуг) і втратили повністю або частково вихідні споживчі властивості; утворені попутні речовини, які не є метою виробництва і не знаходять за своїми характеристиками застосування в технологіч-

[1] Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку / під ред. В.Шевчука. – 2007. – С. 112.

[2] Про відходи: Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 483.

ному процесі, в тому числі бракована продукція; місткі і розкривні породи, що утворюються при видобутку корисних копалин; побічні і супутні продукти; тверді речовини, що вловлюються при очищенні відведених технологічних газів і стічних вод; сільськогосподарські відходи»[1].

Натомість, ані Директива Європейського парламенту та Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року «Про відходи та скасування деяких Директив», а також національний Закон України «Про відходи» не містять визначення «виробничі відходи». При цьому позиція цих двох нормативно-правових актів між собою має достатньо принципові відмінності. Аналізуючи положення Директиви можна зробити висновок про те, що вона переважно базується на комплексному підході до відходів, без виділення їх окремих видів, та оперує поняттями «виробник відходів», «власник відходів», «дилер», «брокер» тощо, в такий спосіб, акцентуючись переважно на операціях з ними та умовами їх здійснення. На відміну від цієї Директиви в Законі України «Про відходи» виробничі відходи хоча й згадуються як окремий різновид відходів, однак їх нормативне визначення не дається. Окремі висновки щодо його змісту можна зробити використовуючи метод «від зворотного» та розглядаючи виробничі відходи як «не побутові відходи». Саме такий підхід і міститься в законі де побутові відходи розглядаються як «відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, ***крім відходів, пов'язаних з виробничою діяльністю підприємств***) і не використовуються за місцем їх накопичення».

Таким чином, в найбільш загальному вигляді, відходи виробництва розглядаються як будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробничої діяльності та стосовно яких встановлено певні правила поводження з ними.

Природно, що різноманітність видів виробничої діяльності створює певні складності щодо створення уніфікованого поняття, а розроблене поняття буде мати загальний характер, однак необхід-

[1] Модельный закон об отходах производства и потребления. // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. – 2007. – № 41. – С. 337.

ність термінологічного визначення терміну «виробничі відходи», а також структурного виділення на його базі масиву законодавства має велике методологічне та системоутворююче значення.

Зокрема, це необхідно для започаткування розв'язання проблеми дуалістичного характеру відходів, яка проявляється у тому, що, з одного боку, вони представляють собою залишки від яких їх власник повинен позбутись у встановленому законодавством порядку, а, з іншого, вони часто представляють собою ресурси, які можуть бути використані в цей момент або в майбутньому призводить до того, що законодавство в цій сфері розвивається шляхом диференціації, але не в межах законодавства про відходи, а в межах законодавства, що регулює ті чи інші види діяльності.

Так, наприклад, господарська цінність, а також ряд інших питань пов'язаних із необхідністю врегулювати податкові та митні процедури та формальності обумовили необхідність прийняття у 1999 році Закону України «Про металобрухт». Цим Законом закріплено, що «металобрухт – непридатні для прямого використання вироби або частини виробів, які за рішенням власника втратили експлуатаційну цінність внаслідок фізичного або морального зносу і містять у собі чорні або кольорові метали чи їх сплави, а також вироби з металу, що мають непоправний брак, залишки чорних і кольорових металів і їх сплавів»[1]. Однак, акцент на вирішення фінансових питань, запровадження дозвільних процедур тощо потягли нехтування екологічної складової такої діяльності, залишення поза увагою статусу металобрухту, як відходів. Подальші заходи щодо дерегуляції цієї діяльності призвели до того, що цей закон взагалі не входить до системи законодавства про відходи, оскільки в частині 2 статті 2 «Законодавство про металобрухт» цього Закону прямо зазначено, що: «Закон України «Про відходи» не поширюється на відносини, що виникають у процесі здійснення операцій з металобрухтом».

Таке паралельне, поза межами загальної системи законодавства про відходи та поводження з ними, будівництво законодавства має

[1] Про металобрухт : Закон України від 05.05.1999 р. № 619-XIV. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 937.

цілий ряд недоліків, які впливають як на логіку його побудови так і на ефективність його застосування. Не випадково фахівці в сфері екологічного права наголошують, що доводиться констатувати, що в Україні, всупереч існуючим міжнародним світовим тенденціям, концепція формування єдиного екологічного законодавства та екологізації на його базі масиву національного законодавства, яка активно почала реалізовуватись в 90-х роках минулого століття змінилась на протилежний тренд – його подрібнення та подальшу комерціалізацію. У зв'язку із цим дослідники еколого-правових проблем наголошують на тому, що в процесі розвитку екологічного права зайва «комерціалізація», втрата екологічної складової та її єдності призводить до негативних наслідків[1].

Перелік таких випадків можна продовжувати, а в значній кількості випадків прогнозувати їх збільшення до катастрофічних для еколого-правової науки масштабів.

У зв'язку із цим варто навести позицію Д.Д. Задихайла, який наголошує, що в практичному сенсі екологізація сфери господарювання може бути досягнута лише за рахунок інноваційного економічного розвитку суспільства, та робить висновок про те, що невідворотня конвергенція екологічних та економічних суспільних інтересів та суспільної діяльності має отримати комплексне системне спеціально спрямоване законодавче забезпечення на рівні комплексних міжгалузевих інститутів та підгалузей законодавства України[2]. І хоча не з усіма положеннями його монографії «Екологічне господарювання в сфері поводження з відходами (правовий аспект)» можна погодитись, а окремі з них мають сумнівний характер, слід відмітити, що сама ідея комплексного правового регулювання поводження з відходами на засадах поєднання господарського та екологічного підходів видається цілком слушною та заслуговує на всебічну підтримку.

Разом з тим, досягненню цієї мети перешкоджає ряд факторів серед яких окремо необхідно виділити такі:

---

[1] Гетьман А. П., Зуєв В. А. Екологічне право: роздуми про його витоки та перспективи розвитку // Проблеми законності. – 2017. – Вип. 137. – С. 82.

[2] Задихайло Д.Д. Екологічне господарювання в сфері поводження з відходами (правовий аспект): монографія. – Харків: Юрайт, 2017. – С. 23.

1. Законодавство в сфері поводження з відходами наразі побудовано еклектично, не представляє собою стрункої системи та знаходиться під значним впливом господарського законодавства в частині постійного вилучення із сфери його регулювання різних видів потоків відходів шляхом створення для них самостійного правового режиму.

2. Формування наскрізних інтегрованих цілей та принципів поводження з відходами не стало обов'язковою умовою формування господарського законодавства, що призводить до відкладення вирішення проблем поводження з відходами, їх накопичення, що, в свою чергу, в подальшому з урахуванням акумулюючого ефекту буде мати значний негативний екологічний ефект та збільшення капіталовкладень та витрат, пов'язаних з його усуненням.

3. Ефективність національного законодавства про відходи безпосередньо залежить від якості нормативного закріплення цілого ряду понять, зокрема наповнення юридичним змістом поняття «виробничі відходи» та розмежування на його базі поняття «вторинна сировина» або «вторинні ресурси», запровадження в національне законодавство поняття «потоки відходів» та формування ринкових засад поводження із ними.

Природно, що зазначене лише «верхівка айсбергу» проблем щодо формування комплексного правового регулювання поводження з відходами, але навіть такий дещо однобічний, епізодичний погляд у першому наближенні дозволяє стверджувати, що будь-які заходи в цій сфері будуть неефективними та приреченими виключно на точкове реагування на ті чи інші ризики без формування системи законодавства в сфері поводження з відходами. Не вдаючись в аналіз основних форм систематизації розроблених в теорії права (консолідація, інкорпорація та кодифікація) необхідно погодитись, що нагальною потребою є проведення саме кодифікації такого законодавства, формами якої можуть виступати створення відповідного кодексу, основ законодавства або зводу законів.

Наразі в Україні вже сформувався значний за обсягом масив законодавства з цих питань, прийняті закони України «Про відходи», «Про Загальнодержавну програму поводження з токсич-

ними відходами», «Про вивізне (експортне) мито на відходи та брухт чорних металів». Окреме місце займають закони пов'язані із особливостями поводження з радіоактивним відходами «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення», «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання» тощо.

Крім того, в ст. 2 Закону України «Про відходи» закладено комплексну та ієрархічну схему законодавства: «Законодавство про відходи складається із законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про металобрухт», «Про житлово-комунальні послуги», «Про хімічні джерела струму», «Про ветеринарну медицину», «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», Кодексу України про надра, цього Закону та інших нормативно-правових актів». Встановлюючи, що пріоритетними напрямками є забезпечення саме екологічних вимог, а інші нормативно-правові акти використовуються солідарно, з метою повного та всебічного охоплення різних напрямків господарювання.

Разом з тим, безсистемне прийняття протягом тривалого періоду цих та інших різновекторних за своїм спрямуванням законів призвело до втрати цілісності системи, випадання окремих складових із сфери її регулювання, побудови паралельного правового регулювання окремих потоків відходів. Яскравим прикладом цього стало прийняття Закону України «Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною», що було продемонстровано раніше.

Таким чином, вбачається, що прийняття єдиного, системоутворюючого, рамкового закону в сфері поводження з відходами сприятиме формуванню комплексного правового регулювання еколого-господарського правопорядку в сфері поводження з відходами,

який можна визначити як стан регулювання правових відносин, спрямований на формування параметрів господарської діяльності, пов'язаної із запобіганням утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, сортуванням, зберіганням, обробленням, переробленням, утилізацією, видаленням, знешкодженням і захороненням з метою забезпечення дотримання усіма суб'єктами вимог екологічної безпеки, збереження природних та інших ресурсів, їх повернення до господарського обігу, а також забезпечення прав громадян та споживачів в цій сфері.

Найбільш оптимальним видом такого нормативного акту може стати Кодекс поводження з відходами, який дозволить уніфікувати термінологію та підходи в цій сфері, дозволить виділити спеціальні потоки відходів та створить підґрунтя для врахування особливостей поводження з ними у спеціальних законодавчих актах без втрати їх системної єдності та збереження основних принципів поводження з відходами, в першу чергу принципу ієрархії відходів.

Крім того, прийняття такого кодексу дозволить й остаточно визначити місце права поводження з відходами в системі національного права, а також вирішити спори між представниками різних наукових спеціальностей щодо його приналежності, оскільки різновекторні та такі, що іноді базуються на діаметрально протилежних засадах та підходах дослідження, створюють певний науковий та правовий хаос.

Слід зазначити, що еволюційний розвиток законодавства не дозволяє ігнорувати цілком обґрунтований підхід, який було започатковано з прийняттям у 1991 році Закону Української РСР «Про охорону навколишнього природного середовища», який в розділі XI «Заходи щодо забезпечення екологічної безпеки» містив статтю 55 «Охорона навколишнього природного середовища від забруднення виробничими, побутовими, іншими відходами», окремі питання поводження з відходами було також закріплено і в деяких інших статтях цього розділу[1].

Таким чином, було задано напрямок розвитку законодавства про

[1] Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

відходи саме в рамках права екологічної безпеки, що простежується і в Законі України «Про відходи», в преамбулі якого було зазначено, що він визначає правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, сортуванням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України[1].

Аналізуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що законодавець, при регулюванні відносин у сфері поводження з відходами, знову-таки виділяє два аспекти: господарсько-правовий та еколого-правовий. У зв'язку з цим, на даному етапі логічним було би відійти від загальноприйнятих підходів і розглядати відносини у сфері поводження з відходами в рамках цих двох напрямків, як підгалузі господарського та екологічного права. Подібний підхід використовувала А.Г. Бобкова при обґрунтуванні місця рекреаційного права в системі права України: «наявність у складі підгалузі двох відносно відокремлених груп, але тісно пов'язаних між собою економічно, фактично і юридично суспільних відносин, вказує на комплексний характер рекреаційного права як підгалузі господарського та екологічного права»[2].

Вбачається обґрунтованим використання даного підходу і до права поводження з відходами при безумовному пріоритеті норм екологічної безпеки. Разом з тим, можна припустити, що в силу своєї багатоаспектності відносини у сфері поводження з відходами згодом розвинуться і в більш відокремлену комплексну галузь за рахунок додаткової консолідації правових норм адміністративного, земельного, бюджетного, фінансового законодавства та законодавства про місцеве самоврядування.

Зазначений підхід обумовлений насамперед тим, що не зважаючи на різну галузеву спрямованість, об'єкт відносин в сфері поводження з відходами повинен мати універсальний характер, а галу-

[1] Про відходи: Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 483.

[2] Бобкова А.Г. Правовое обеспечение рекреационной деятельности. – Донецк: Юго-Восток, 2000. – С. 257.

зеві відмінності – лежати саме в площині визначення суб'єктів цих правовідносин, а також реалізації ними своїх прав та обов'язків. Так регулюванню підлягають не тільки і не стільки відходи самі по собі, а діяльність пов'язана з їх утворенням, збиранням, перевезенням, зберіганням, сортуванням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням тощо.

Більше того, окремі правовідносини в сфері поводження з відходами виникають ще до моменту виникнення відходів як об'єкту правовідносин лише на підставі потенційної екологічної шкоди. Так, запровадження економічних заходів у вигляді податку на продукт з метою стимулювання ефективної переробки відходів в майбутньому стосовно хімічних джерел струму, автомобілів, автомобільних шин, мастил, пакувальних матеріалів тощо здійснюється стосовно матеріалів та речовин, які ще не отримали правового режиму відходів і, в такий спосіб, спрямовані на регулювання діяльності щодо попередження негативного впливу, забезпечення їх переробки та утилізації у перспективі.

Отже, підводячи своєрідний синопсис дослідження, можна сформулювати наступні положення:

1. Сучасне законодавство в сфері поводження з відходами формувалось протягом тривалого періоду та в межах різних напрямків правового регулювання, у зв'язку із чим в національній правовій системі, не зважаючи на значну кількість нормативно-правових актів в цій сфері, так і не було створено комплексної, уніфікованої та ефективної системи законодавства.

2. Подальший розвиток законодавства про відходи, подолання колізій в законодавстві, а також усунення дублювання та прогалин не можливі без прийняття єдиного системотворючого законодавчого акту. Вбачається, що вирішення цього завдання лежить в площині прийняття Кодексу поводження з відходами, який дозволить не тільки перейти від кількості нормативних актів, до показників їх якісного наповнення, а й дозволить вивести на новий рівень ефективність правового регулювання.

3. Глобальні екологічні проблеми та потреби практики, на забезпечення яких спрямована сучасна правова наука, вимагають досяг-

нення юридичної визначеності щодо теоретичних підходів до вирішення проблем поводження з відходами. Зокрема вбачається, що таким, що найбільш відповідає вимогам часу, а також пріоритетам політики держави із врахуванням загальноприйнятих ціннісних доктрин, якою є концепція сталого розвитку, є підхід щодо розгляду права поводження з відходами в межах права екологічного права та права екологічної безпеки як його складової, але з урахуванням надбань та потенціалу господарської та інших галузей правової науки. Таким чином, буде створено передумови для формування права поводження з відходами як комплексної галузі національного права внаслідок його трансформації в межах екологічного, господарського, а також деяких інших галузей права.

3.9. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЯГНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ БІОТЕХНОЛОГІЙ

ПІДДУБНИЙ О.Ю. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільного та господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування України (м. Київ)

На сьогоднішній день питання впровадження біотехнологій, в тому числі генної інженерії, як одного з найбільш радикальних способів перетворення живих організмів, вже не є предметом дискусій, оскільки як будь-який напрям прикладних наукових досліджень, генна інженерія і результати її застосування – генно-модифіковані організми з'являються внаслідок об'єктивної суспільної потреби, в даному разі – як спосіб вирішення продовольчої проблеми у світі і як відповідь на екологічні, кліматичні і демографічні виклики, що стоять перед світовою спільнотою.

Розглядаючи суспільні відносини, що складаються в процесі розробки, випробувань, комерціалізації і обігу продуктів біотехнологій слід зауважити, що поняття «сфера біотехнологій» найбільш прийнятне для найменування комплексу таких відносин у різних галузях людської діяльності, від медицини і фармацевтики,

харчової промисловості до сільського господарства і металургії, в усій можливій множині використання біотехнологій та застосування їх продуктів.

Сфера біотехнологій – це сукупність видів наукової і технічної діяльності у різних галузях суспільного буття, що включає застосування прийомів та методів використання біологічних процесів з метою задоволення потреб людини і суспільства[1].

Звичайно, і юридичний бік розвитку і застосування біотехнологій є доволі багатогранним. Це і забезпечення і новий вимір біологічних прав людини на цілісність або зміну її біологічних характеристик, і права людини, у тому числі ще ненародженої на обґрунтоване застосування репродуктивних технік, інших медичних засобів на основі біотехнологій, і захист прав на довкілля і безпечне харчування, і забезпечення прав інтелектуальної власності, інформаційних прав, що гарантують недискримінацію осіб на основі сучасних знань про закономірності розвитку геному, і низка інших юридичних аспектів, що гарантують належний розвиток суспільних відносин у сфері біотехнологій.

Головна проблема в правовій площині нині, на нашу думку, полягає в тому, як правильно опосередкувати правовим регулюванням суспільні відносини у сфері біотехнологій у першу чергу, з позицій забезпечення екологічної безпеки, оскільки всі інші аспекти регулювання правовідносин у сфері біотехнологій будуть в тій чи іншій мірі відштовхуватись від правових аналогій з вже існуючими явищами.

Як зазначається в науковій літературі, у зв'язку з надзвичайно швидким прогресом генної інженерії, що приводить у порівняно короткі інтервали часу до отримання абсолютно нових рівнів знань, якісних і кількісних змін, державна політика повинна бути спрямована на постійне удосконалення законодавства щодо безпечності генної інженерії на основі розроблених вченими нових оцінок ризику. Необхідно також проводити постійне пропагування знань у цій галузі для зниження безпідставних побоювань населення[2].

---

[1] Піддубний О.Ю. Правовідносини у сфері біотехнологій: перспективи розвитку. Монографія. – К. Ірідіум.- 2016. – С. 41.

[2] Красовский О.А. Правовые проблемы генной инженерии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / О.А. Красовский ; Ин-т государства и права РАН. – М., 1997. – С. 7.

М. Медведєва поділяє небезпеку на екологічну, біологічну та харчову і, відповідно, ризики так само: на екологічні, біологічні та харчові. А процес аналізу ризику складається з правового регулювання оцінки ризику, правового регулювання управління ризиком та правового регулювання повідомлення про ризик[1].

Проблематика, пов'язана з генетично модифікованими організмами та іншими продуктами біотехнологій, зумовлена тією реальною або потенційною шкодою, яка може бути спричинена ними: 1) людині під час вживання в їжу, в якості лікарських препаратів або косметичних засобів, тобто в процесі безпосереднього застосування до людського організму; 2) навколишньому природному середовищу у вигляді зменшення біологічного різноманіття, вертикального та горизонтального перенесення генів, до речі, дуже малоймовірного, на рівні $2x10^{-17}$ [2], знищення поряд зі шкідниками також нецільових організмів, порушення трофічних зв'язків[3].

Поняття біологічної і екологічної безпеки інколи ототожнюються, проте біологічна безпека є самостійним поняттям, яке широко вживається у громадській практиці, опосередковано в законодавстві про національну безпеку, як згадувалось вище, і прямо – у спеціальному законі «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів»[4].

Вважаємо актуальним питання про співвідношення безпеки біологічної та безпеки екологічної, поза тим, що це співвідношення і видається співвідношенням частини і цілого, зокрема щодо продуктів харчування, сільськогосподарської продукції, оскільки вирі-

[1] Медведєва М.О. Міжнародне право і біотехнології / М.О. Медведєва ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка, Інститут міжнародних відносин. – К. : Вид. дім «Промені», 2006. – 256 с. – С. 35.

[2] Вудмаска І.В. Оцінка якості та безпечності генетично-модифікованих організмів / І.В. Вудмаска // Біологія тварин. – 2007. – Т. 2. – № 1–2. – С. 59.

[3] Тарасенко В. Ризики, пов'язані зі створенням генетично змінених рослинних організмів / В. Тарасенко // Екол. вісник. – 2007. – № 2. – С. 13–14. ; Ангурець О. Вплив генетично змінених організмів на навколишнє середовище / О. Ангурець // Екологічний вісник. – 2007. – № 4. – С. 12–13.

[4] Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів : Закон України від 31 травня 2007 р. № 1103 // Голос України. – 2007. – 21 черв. (№ 108). – С. 20–21. (Зі змінами і доповненнями).

шення цього питання дасть змогу відділити правовідносини щодо забезпечення екологічної безпеки від правовідносин у сфері застосування біотехнологій у виробництві харчової продукції[1].

З урахуванням наведеного, і всієї структури даної колективної праці, навряд чи хтось з фахівців у галузі екологічного права буде заперечувати, що варто вести мову про екологічну безпеку, як інтегруюче поняття і окремий предмет правового регулювання в межах предмету екологічного права. А отже, поняття «екологічна безпека» є родовим по відношенню до понять «біологічна безпека» і «безпечність харчових продуктів».

Безпечність харчових продуктів, отриманих з застосуванням біотехнологій, (мова йде звичайно ж головним чином про генну інженерію) має розглядатися в межах комплексного поняття безпечності харчових продуктів, і тут доречні всілякого роду аналогії з правовим регулюванням виробництва звичайних харчових продуктів, більше того, доктринально усталений навіть спеціальний принцип субстанціональної еквівалентності. Ним користуються в Сполучених Штатах Америки, для поширення загального правового режиму на продукти, які за своїми властивостями ніяк не відрізняються від звичайних продуктів. Але цю групу також можливо умовно поділити на продукти, в яких можливо виявити тестовими методами залишки трансгенної ДНК[2], та продукти, що пройшли переробку, яка не дозволяє визначити трансгенність первинної сировини, наприклад спирт, отриманий з ГМ-рослин.

Втім, не менш обґрунтованим є і застосування протилежного за змістом принципу пересторогі[3], що полягає у особливому правовому режимі продуктів, отриманих з застосуванням біотехнологій до моменту доведення їх абсолютної безпечності.

---

[1] Піддубний О.Ю. Права людини у світлі розвитку наук про життя / О.Ю. Піддубний // Роль прав людини у глобальних інтеграційних процесах України : зб. тез міжнародної наук.-практ. конф. – К. : Видавничий центр НУБіП України, 2012. – С. 20.

[2] Сметанин А. Продукты- мутанты наступают: [відміна Кабінетом Міністрів України обов'язкового маркування продукції, що містить генно-модифікровані компоненти] / А. Сметанин // Киевские ведомости. – 2007. – 24 нояб. (№ 262). – С. 2.

[3] Храмова Ю.Р. Генно-инженерные достижения в аспекте эколого-правовой проблематики / Ю.Р. Храмова // Юридический мир.– 2003. – № 3. – С. 66–74.

Отже модель правового регулювання безпечності харчових продуктів, отриманих із застосуванням біотехнологій принаймні має два варіанти, які відповідно сповідуються в США і ЄС. Разом з тим, варто ще раз підкреслити, що охорона здоров'я людини від можливих негативних наслідків вживання продуктів біотехнологій є змістом правового регулювання безпечності продуктів харчування, проте не біологічної безпеки, яка, на нашу думку, є окремим напрямом правового регулювання через свій специфічний предмет.

Специфіка предмету правового регулювання біологічної безпеки, і особливо екологічної безпеки у сфері біотехнологій, яка, безумовно, входить до біологічної безпеки, тобто убезпечення довкілля і людини від небезпечних біологічних агентів, полягає у можливості неконтрольованого поширення таких шкідливих біологічних агентів.

Біологічна безпека фактично забезпечується законодавством у галузі ветеринарно-санітарного нагляду, санітарно-епідемічного нагляду, і забезпечується таким чином вже тривалий час, ще до появи «нових об'єктів екологічного права»[1] як явища, яке вимагає правового регулювання.

Отже, вона стосується не тільки і не стільки продуктів біотехнологій, і в цьому контексті Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» є не найкращим місцем для розміщення такої правової дефініції, проте, позаяк це є частина діючого законодавства, її слід тлумачити розширено і застосовувати до всіх впливів на біологічні процеси в організмі людини і довкіллі. Біологічна безпека згідно Закону – стан середовища життєдіяльності людини, при якому відсутній негативний вплив його чинників (біологічних, хімічних, фізичних) на біологічну структуру і функцію людської особи в теперішньому і майбутніх поколіннях, а також відсутній незворотній негативний вплив на біологічні об'єкти природного середовища (біосферу) та сільськогосподарські рослини і тварин.

[1] Балюк Г.І. Нові об'єкти екологічного права: проблеми правового регулювання / Г.І. Балюк // Актуальні питання реформування правової системи України : зб. наук. статей. За матеріалами V міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 30–31 травня 2008 р). – Луцьк, 2008. – С. 312–317.

Крім того, в цьому визначенні поняття «біологічний» застосовується до живого організму і довкілля як об'єкту охорони, і тому можлива охорона від фізичних і хімічних чинників, ми ж вважаємо що у понятті «біологічна безпека» слово «біологічний» потрібно відносити саме до біологічних загроз людині і біологічним компонентам довкілля, в інакшому разі будь-який негативний вплив на людину і довкілля – вилив нафти, пожежа, радіаційне забруднення, тощо, буде предметом правового регулювання біологічної безпеки, а це розмиває різницю між екологічною і біологічною безпекою.

Екологічна безпека у сфері біотехнологій таким чином є ще більш звуженим поняттям, яке входить до поняття «біологічна безпека» як окрема сфера регулювання, для якої справедливими є всі методи біологічної безпеки і є певна особливість, що стосується рукотворного першоджерела виникнення загроз. Це приблизно те саме, що закон розглядає як державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів. Більш обґрунтованим є вживання поняття «екологічна безпека у сфері біотехнологій».

Екологічна безпека у сфері біотехнологій мало піддається регулюванню на основі правових аналогій через специфіку предмету правового регулювання, і найближчими з усіх віддалених аналогів для прикладу можуть бути правове регулювання у сфері хімічної чи радіаційної безпеки і власне біологічної безпеки як системи захисту від шкідливих біологічних агентів.

В основі недосконалості аналогій з хімічною чи радіаційною безпекою лежить орієнтоване на хімічні чи радіаційні загрози розуміння фактичних відносин у галузі біотехнологій як певного небезпечного промислового виробництва, на кшталт хімічного, або радіоекологічної безпеки, правове регулювання якої становить окремий розгалужений правовий інститут, проте який регулює суспільні відносини щодо контролю над фізичними речовинами і явищами, які і поширюються певною мірою прогнозовано – викид речовини може бути просторово локалізований завдяки аналізу кліматичних, гідрологічних та інших особливостей, а рівні й концентрації фізи-

ко-хімічних забруднень мають тенденцію до зниження і згасання у часі, якщо локалізоване їх джерело.

Таке регулювання не повністю пристосоване до біологічних загроз, хоча б з причини того, що біологічні об'єкти за сприятливих умов можуть кількісно збільшуватись і поширюватись.

Так, до прикладу, в іноземному законодавстві об'єктом правової охорони в законодавстві названо генетичний фонд, а видом негативного антропогенного впливу – біологічний вплив, неконтрольоване розмноження ГМ організмів, як його вияв, а правові засоби зниження такого впливу – нормативи ГДК мікроорганізмів та біологічно активних речовин, забезпечення безпеки усіх циклів їх існування у відкритих системах, обов'язковість експертних оцінок і дотримання принципу пересторогипристворенні, розведенні й застосуванні потенційно небезпечних біологічних об'єктів[1]. У даному разі, на нашу думку, при правильно поставленій проблемі обрано неправильне рішення, адже нормативи ГДК можуть бути лише засобом контролю і моніторингу, свого роду маркерами і заданими параметрами загрози, але не дають змоги здолати потенційну загрозу, оскільки для цього потрібен контроль джерела потрапляння організмів, як превентивний захід, і застосування біологічних або хімічних контрзасобів у разі загрози навколишньому природному середовищу.

Відповідно до цього в законодавстві починає вибудовуватись модель, яка є калькою з іншогалузевого правового регулювання, і в кінцевому підсумку зводиться до простих заборон, бар'єрів, справедливих у боротьбі з епідеміями та епізоотіями, але недостатніми для прогнозування розвитку наукоємної сфери і пов'язаних з цим ризиків. Особливості ж, які притаманні саме цій сфері людської діяльності, починають ніби штучно до неї прибудовуватись.

Звичайно, за своїм ступенем суспільної небезпечності генетично-інженерна діяльність потенційно чи не найбільш небезпечна діяльність людини, але окрім самих лише небезпек вона має свою мету і сутність, своє соціальне завдання, яке так чи інакше діалек-

[1] Храмова Ю.Р. Генно-инженерные достижения в аспекте эколого-правовой проблематики / Ю.Р. Храмова // Юридический мир.– 2003. – № 3. – С. 66–74.

тично буде реалізоване, але при неправильному правовому регулюванні на цьому шляху буде багато зайвих втрат.

З іншого боку, існуючі напрацювання стосовно захисту від біологічних патогенних агентів здебільшого йдуть в руслі захисту від збудників хвороб різного роду, які більшою мірою виникають та поширюються хаотично внаслідок суто природних закономірностей їх розвитку і засобом протидії яким є дотримання санітарних заходів. Але при цьому не слід забувати, що біотехнології – це передусім певні методи отримання ринкового продукту, який задовольняє потреби суспільства, тому їх розвиток, поширення і можливі ризики, які з цим пов'язані, також сильно відрізняються від ризиків епідемій і епізоотій, як мінімум, за джерелом походження, а фактично – повністю за своїм характером.

Прикладом такого неоднозначного розуміння може бути спільний з Академією медичних наук України наказ МОЗ України «Про удосконалення функціонування системи індикації біологічних патогенних агентів», в якому зазначається, що наукові досягнення в біотехнології та молекулярній біології, випадки терору з використанням біологічних патогенних агентів (далі – БПА), потенційна можливість виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, при яких небезпечним чинником є БПА, зумовлюють необхідність удосконалення роботи з біологічної безпеки та індикації біологічних патогенних агентів[1]. Тут мова йде про біотехнології не як про ринковий продукт, а що стосується біотехнологій, як засобів протиправних посягань і причини техногенних аварій, тому не наголошується на рукотворному характері біотехнологічних продуктів, хоча це зумовлює зовсім іншу систему засобів захисту, і саме в цьому, на нашу думку, полягає головна відмінність екологічної безпеки у сфері біотехнологій від біологічної безпеки в цілому, як елементу екологічної безпеки. Отже, вибудовується низка понять: екологічна безпека – біологічна безпека – екологічна безпека у сфері біотехнологій, кожне наступне з яких є більшого ступеню конкретизації. Таким чином, слід констатувати, що для екологічної безпеки у

[1] Про удосконалення функціонування системи індикації біологічних патогенних агентів : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mozdocs.kiev.ua/view.php?id=353

сфері біотехнологій справедливі всі риси біологічної безпеки плюс наявні певні особливості, що породжені специфікою біотехнологій, як засобів цілеспрямованого перетворення живої матерії.

Біологічна безпека являє собою такий стан, що гарантує відсутність загроз для людини та усіх біологічних об'єктів, які в свою чергу є складовими навколишнього природного середовища, з боку біологічних факторів шкідливого впливу, тобто різного роду природних або штучних живих організмів і структур, а також допомагає запобігати неконтрольованому розвитку різного роду небезпечних біологічних чинників як природного, так і штучного походження. Біологічна безпека складається з таких компонентів.

Оцінка ризику, яка має свою правову форму, що з минулого року закріплена в тому числі в спеціальному законодавстві як оцінка впливу на довкілля[1]. Складовими системи оцінки ризику має бути інформаційна база даних, адаптовані критерії норми і стандарти оцінки, технічні регламенти на маркування, регламентовані міжнародно-правовими документами, а також забезпечення наявності референсних лабораторних матеріалів, розширення та вдосконалення бази даних, постійна актуалізація існуючих знань, тобто активна діяльність щодо пізнання, вивчення біотехнологічних феноменів та їх можливих наслідків.

Моніторинг як спеціальна правова форма і компонент системи біологічної безпеки полягає у постійній і цілеспрямованій діяльності щодо вивчення продуктів біотехнологій, вивільнених у відкриту систему з метою своєчасного виявлення факторів біологічного ризику і прийняття відповідних контрзаходів.

Ремедіація як компонент екологічної безпеки являє собою науково обґрунтоване втручання фізичними, хімічними або біологічними засобами у екосистему, що зазнала вражень від біологічних негативних факторів, з метою припинення завдання шкоди та максимального усунення її наслідків.

До перспективних засобів біологічної безпеки, властивих тільки для екологічної безпеки у сфері біотехнологій слід віднести моде-

[1] Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2017. – № 29. – Ст. 315

лювання та програмування відповідних параметрів навколишнього природного середовища, що дають змогу за допомогою методів біотехнології активно покращувати стан навколишнього природного середовища[1] .

Унікальність даних засобів і того правового регулювання, якого вони потребують, полягає в тому, що з загрозами у сфері біотехнологій можливо буде справлятись засобами біотехнологій, адже особливостями біотехнологій, як кожного наукомісткого процесу є їх постійне удосконалення та оновлення, що дозволяє на наступних етапах вирішувати такі задачі, які при нинішньому стані розвитку біотехнологій видаються не дослідженими або складно вирішуваними.

У цілому діюче законодавство, а головним чином Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» вирішує завдання правового регулювання екологічної безпеки у сфері біотехнологій.

Закон має визначений перелік цілей, зокрема це охорона здоров'я людини і навколишнього природного середовища при здійсненні генетично-інженерної діяльності та поводженні з ГМО, забезпечення права громадян на безпечне використання ГМО, створення умов для безпечного практичного використання ГМО в господарських цілях, визначення прав і обов'язків суб'єктів регулювання при поводженні з ГМО та встановлення їх відповідальності за порушення законодавства; захист громадян у разі заподіяння шкоди їх здоров'ю внаслідок споживання ГМО; встановлення правових основ міжнародного співробітництва в галузі генетично-інженерної діяльності та поводження з ГМО. Ключовим в даному переліку представляється право громадян на безпечне використання ГМО. Тим самим усвідомлюється продукт біотехнологій як споживча цінність, безпечне використання якої є правом. В цьому також є відмінність від біологічної безпеки, де загрози мають абсолютний характер.

[1] Піддубний О.Ю. Правовідносини у сфері біотехнологій: перспективи розвитку. Монографія. К. Ірідіум.- 2016. – 432 с.

Разом з тим, недосконалими залишаються сфери регулювання Закону, викладені у ст. 5, так зокрема генетично-інженерна діяльність (правильним буде «генно-інженерна», яка здійснюється у замкненій і відкритій системах. На наше глибоке переконання це є серйозною помилкою, адже не може йти мова про будь-яку генно-інженерну діяльність у відкритій системі. Це якраз і становить найбільший ризик, здатний перекреслити всі здобутки правового регулювання. Так само є питання стосовно того, чи є державна реєстрація ГМО предметом чи все ж таки засобом правового регулювання екологічної безпеки у сфері біотехнологій.

Одним з найбільш спірних здобутків Закону було і залишається визначення генетичної безпеки, яка визначається як стан середовища життєдіяльності людини, при якому відсутній будь-який неприродній вплив на людський геном, відсутній будь-який неприродній вплив на геном об'єктів біосфери, а також відсутній неконтрольований вплив на геном сільськогосподарських рослин і тварин, промислових мікроорганізмів, який призводить до появи у них негативних та/або небажаних властивостей. Дане визначення начебто доповнює визначення біологічної безпеки в тому ж законі, проте насправді мало що додає для розуміння його як окремої сфери правового регулювання. Тут і «неконтрольований вплив на геном» і «поява небажаних та негативних властивостей» – досить розпливчасті з позицій теорії права і юридичної техніки визначення, які навіть оціночними назвати складно. Якщо навіть від йти зворотнього, хто, як і коли міг контролювати вплив на геном без біотехнологій? Він завжди був і залишається неконтрольованим, адже методи селекції на основі звичайного мутагенезу передбачали відбір за однією-двома ознаками, практично навмання, залишаючи тисячі інших ознак поза увагою. У той же час уся діяльність у сфері біотехнологій, що складає її підрозділ – генну інженерію, є контрольованим, селективним впливом на геном з метою отримання якраз бажаних властивостей. Інша річ, що ці властивості можуть мати побічні ефекти наприклад, для нецільових видів, або розглядатись як загрозливі через свою незвичність, за умови сповідування певних алармістських парадигм розвитку суспільства. Проте в такому

разі будь-який прогрес у сфері технологій може розглядатись як шкідливе явище.

Ще одна версія, що висловлюється інколи у навколонауковій інтернет-спільноті полягає в тому, що підвищена суспільна пересторога проти ГМО вигідна і інспірується насамперед великими біотехнологічними компаніями, адже значне ускладнення верифікаційних процедур, і, як наслідок, їх здорожчання, закриває масовий вихід на ринок біотехнологічних стартапів і дозволяє їх скуповувати та інтегрувати в себе на домаркетингових етапах розвитку. В результаті невелика за кількістю олігополія тримає весь міжнародний ринок.

Проте, попри певну недосконалість закон в його нинішній редакції принаймні дає основні засади екологічної безпеки і сфері біотехнологій. Ключовим є розподіл на замкнену і відкриту систему. Замкнена означає лабораторні умови і виключення контакту з довкіллям, відкрита відповідно – можливість вирощування організмів.

Самі ж ГМО продукти, виходячи з логіки закону, постають в трьох «іпостасях» – ГМО-джерела харчування, які ми, повторюючись, схильні відносити до об'єктів безпечності продуктів харчування, ГМО, які вирощуються і на цьому етапі ще не конкретизована їх подальша роль («просто ГМО»), тобто це організми, результатом використання яких можуть бути і корми, і насіннєвий матеріал, і енергетична сировина. Третім видом ГМО, який можна виділити на основі аналізу закону є ГМО-матеріали, за допомогою яких виготовлені засоби захисту рослин (абз. 4 ст. 9 Закону). Про коректність формулювання даної юридичної категорії саме в такому вигляді доцільно розмірковувати разом з фахівцями в цій сфері, адже загальновідомим бонусом ГМО-культур вважається якраз їх стійкість саме до хімічних сполук-засобів захисту рослин, а в даному разі маються на увазі, певно, якісь органічні засоби захисту, дія яких заснована не на хімічних, а на біологічних механізмах. Дієвим контраргументом може бути ГМ-інсулін і його майже сорокарічна історія використання у світі. Це гормон, отриманий за допомогою генно-модифікованих бактерій, тобто медичний засіб, отриманий за допомогою ГМО.

На нашу думку, найбільш простим і обґрунтованим, і не на шкоду забезпеченню екологічної безпеки був би дворівневий поділ на ГМО в широкому розумінні, те що умовно можна назвати «просто ГМО» безвідносно до того, куди такі організми будуть використані, і ГМО в залежності від призначення – ГМО як харчова сировина, ГМО як корми, ГМО як сировина чи компонент для засобів захисту рослин. Так само осмислити варто і той факт, що ГМО може не бути ні сировиною ні компонентом, у тому разі, якщо продуктом, отриманим за допомогою біотехнологій є продукт життєдіяльності генно-модифікованих організмів, які проводять біохімічні реакції з сировиною для отримання певного продукту, при чому елементи генно-модифікованої ДНК можуть і не міститись в самому продукті.

Також закон розглядає як операції з ГМО окремо ввезення, вивезення і транзит ГМО в різних правових нормах. Сюди ж слід додати державну реєстрацію і вивільнення ГМО у відкриту систему.

Проблематика сполучення всіх цих понять і процедур на практиці дає нам значний мультиплікатор правових ситуацій, ну, наприклад, якщо гіпотетично один з господарюючих суб'єктів вже зареєстрував ГМО і провів його вивільнення у відкриту систему, чи тягне це правові наслідки для всіх інших суб'єктів, які бажають використовувати даний вид ГМО? В режимі замкненої чи відкритої системи слід здійснювати транзит цих ГМО іншими суб'єктами по території України? Або інша ситуація, якщо вид ГМО зареєстрований, як джерело харчових продуктів в Україні, але не було проведено вивільнення у відкриту систему в Україні, яким чином транспортувати такі ГМО до місця переробки і виготовлення харчової продукції, в режимі відкритої чи замкненої системи? Чомусь складно уявити режим замкненої системи в залізничних вагонах під час слідування, під час перевантаження в автотранспорт і безпосередньо на виробництві.

Крім того, як би окремо не регулювалось поводження з ГМО-джерелами харчових продуктів, ще раз підкреслюючи, що це об'єкт правового регулювання безпечності і якості харчових продуктів, не можна виключити випадкового потрапляння такого генетичного

матеріалу в умови, де він почне своє розмноження і перенесення генів, або неправомірного використання ввезених як зареєстроване джерело харчових продуктів ГМО для інших цілей. Ці гіпотетичні можливості дозволяють і гмо-джерела харчових продуктів віднести до об'єктів екологічної безпеки у сфері біотехнологій в частині недопущення їх свідомого використання не за призначенням або випадкового потрапляння до нецільового середовища, назвемо це так.

Окремим, поки що не врегульованим напрямом залишається поводження з ГМО після вивільнення їх у відкриту систему. Очевидно, що усім, в тому числі авторам Закону і поправок до нього поки що не уявляється ситуація правомірного вирощування ГМО на українських теренах. В той же час, до цього слід бути готовими, приймаючи до уваги факт, що неправомірне вирощування вже здійснюється і працювати слід над легалізацією і отриманням контролю над тими фактичними процесами, що відбуваються на сьогоднішній час, адже саме в цьому, а не в декларативних твердженнях, є призначення права, як ефективно працюючого суспільного інституту. Лише таким чином правові настанови можуть замінити собою і витіснити тіньові зв'язки і суспільні інститути, які утворюються як альтернатива непрацюючим правовим інститутам.

І врешті, не слід зводити всі біотехнології до генної інженерії, а всі ГМО – до рослинних сільськогосподарських культур. Правове регулювання на рівні закону повинно носити засадничий, модульний характер, з тим, щоб при розвитку відповідних наукових і комерційних досягнень його легко можливо було адаптувати під нову реальність.

Наступний значний крок, якого чекає законодавство – пошук і стимулювання розвитку природоохоронних біотехнологій, яким би парадоксальним це твердження не здалось, адже згадане моделювання та програмування параметрів навколишнього середовища, його біологічної складової може і повинно здійснюватись в майбутньому з використанням біотехнологій, оскільки маючи такий ефективний інструмент управління біологічними процесами не можна ним нехтувати і не використовувати з метою збереження і відновлення втрачених компонентів екосистем.

Таким чином, екологічна безпека у сфері біотехнологій – це стан, що гарантує відсутність загроз для людини та усіх біологічних об'єктів, які в свою чергу є складовими навколишнього природного середовища, з боку біологічних факторів шкідливого впливу, тобто різного роду природних або штучних живих організмів і структур, а також допомагає запобігати неконтрольованому розвитку різного роду небезпечних біологічних чинників як природного, так і штучного походження, здійснюється засобами оцінки ризику, моніторингу, ремедіації, властивими для біологічної безпеки, як більш загального поняття, яке в свою чергу входить до поняття екологічної безпеки та в перспективі засобами програмування заданих параметрів біологічних об'єктів у відкритій системі шляхом обгрунтованого використання біотехнологій в природоохоронних цілях.

РОЗДІЛ 4
ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ, ЕФЕКТИВНОЇ ОХОРОНИ І СВОЄЧАСНОГО ВІДНОВЛЕННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

4.1. ПРИРОДНОРЕСУРСОВЕ ПРАВО: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

КАРАКАШ І.І. – кандидат юридичних наук, професор, професор кафедри аграрного, земельного і екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Одеса)

Територія України знаходиться в межах Східноєвропейської рівнини, її протяжність із заходу на схід складає – 1316 км, а з півночі на південь – 7740 км. Вона розташована у південно-східній частині Європи і займає площу 603,7 тис. км^2 (близько 6 % європейського континенту та 0,44 % планетарної площі). На території Закарпатської області поблизу міста Рахова знаходиться географічний центр Європи, позначений у кінці XIX століття, про що свідчить встановлена там пам'ятна стела.

Основними формами рельєфу України є рівнини і пагорби. Висоти рельєфу коливаються від 5 метрів у Куяльницькому лимані до 2061 метрів висоти гори Говерла. Рівнинні низовини займають 71 %, височини – 26 %, а гірські масиви – лише 3 %. Рівнини нахилені з півночі на південь і з заходу на схід до русла ріки Дніпро, що протікає у центрі країни і ділить її територію на Правобережну і Лівобережну частини. У Херсонській області знаходиться найбільший на європейському материку масив сухих степів площею до 1,6 тис. км^2 з умовами, наближеними до пустельних, під назвою Олешківські піски.

Земельні ресурси України станом на 1 січня 2017 року займали площу 60,3 млн. га, що дорівнювало близько 6 % території Європи.

У даний час площа сільськогосподарських земель країни становить 42,7 млн. га або 70 % усієї площі її території, а площа ріллі складає 32,5 млн. га або 78,4 % усіх сільськогосподарських угідь. Вони становлять близько 19 % загальноєвропейських сільськогосподарських угідь, у тому числі рілля – близько 27 % на європейському континенті. Площа сільськогосподарських угідь у розрахунку на одну особу є найвищою серед європейських країн і становить 0,9 га, у тому числі 0,7 га рілля (середній показник європейських країн – 0,44 га та 0,25 га відповідно)[1]. За наведеними показником земельних ресурсів Україна входить до числа країн – світових лідерів.

Переважна частина земельних ресурсів країни представлена сільськогосподарськими угіддями, які використовуються для вирощування зернових, плодових і овочевих культур, а також для виробництва кормових культур та використання в якості пасовищ для худоби. Більше половини орних земель – це чорноземи, які відносяться до типових і звичайних, що мають високий біопродуктивний потенціал та дозволяють отримувати хороші врожаї за умови їх раціонального та ефективного використання. Тому головними галузями спеціалізації в сільському господарстві України є рослинництво і тваринництво. У рослинництві переважними є вирощування зернових, технічних та кормових культур (пшениця, кукурудза, ячмінь, цукровий буряк, соняшник тощо). У тваринництві основним напрямком є м'ясо-молочне виробництво (вирощування крупної рогатої худоби, зайняття свинарством і вівчарством, а також вирощування різних видів домашніх птахів), що спрямоване на виробництво продовольчої продукції. Однак інтенсивне сільськогосподарське виробництво вимагає своєчасного розв'язання наявних проблем, зокрема, усунення наслідків вітрової та водної ерозії земель, заболочування ґрунтів, їх забруднення агрохімікатами і радіоактивними викидами тощо. Зазначені проблеми найбільш актуальними є для Кіровоградської, Миколаївської, Одеської та Херсонської областей.

[1] Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 року № 413 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 51. – Ст. 1569.

Мінеральні ресурси, розташовані у надрах України, загалом оцінюються як достатні. З 20 тис. відомих науці видів корисних копалин у надрах країни знаходиться більше 100 видів і майже 12 тис. їх проявів, які використовуються у 8658 родовищах. Найбільшими за обсягами є запаси вугілля, залізних, марганцевих і титаноцирконієвих руд, а також графіту, каоліну, калійних солей, сірки, вогнетривких глин, облицювального каменю[1]. Рудні запаси кольорових металів також присутні в надрах українських земель, але їх обсяги для промислового видобутку є незначними.

Україна має певні запаси таких паливно-енергетичних природних ресурсів як кам'яне вугілля (Донецький і Львівсько-Волинський вугільні басейни) і буре вугілля (Дніпровський і Прикарпатський басейни, території Закарпатської, Полтавської та Харківської областей), а також горючі сланці і торф'яні запаси. У надрах країни зосереджені відповідні поклади (до 10 % світових запасів) руди чорних металів (Криворізько-Нікопольський, Кременчуцький, Бєлозерський та інші залізорудні басейни). Поширеними є запаси будівельних матеріалів (глини, піску, вапняку, крейди, каоліну тощо). Видобувні корисні копалини представлені такими їх основними видами: паливні – нафта, природний газ, вугілля, горючі сланці, торф; рудні – залізо, марганець, мідь, нікель, алюміній, кобальт; рідкісні метали – титан, цирконій, германій, молібден, стронцій, олово, вольфрам, уран; неметалеві корисні копалини – графіт і гірничо-хімічна сировина; дорогоцінні та декоративні каміння; будівельні та індустріальні корисні копалини тощо. Головними чинниками негативного впливу на стан надр є надзвичайно висока концентрація гірничодобувних підприємств, високий рівень виробленості більшості родовищ, недостатній обсяг фінансування робіт, спрямованих на зменшення впливу на навколишнє природне середовище, зумовленого розробкою родовищ корисних копалин.

Водні ресурси України на півдні представлені водами Чорного і Азовського морів, що відносяться до басейну Атлантичного оке-

[1] Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

ану. Через протоки, що з'єднують вказані моря з водами Світового океану, Україна має можливості розвивати торговельні відносини з іншими країнами. Акваторія морів багата біологічними ресурсами, а з їх дна видобуваються такі корисні копалини як нафта і природний газ. Узбережжя морів мають також важливе рекреаційно-туристичне значення і використовуються у зазначених цілях.

Територія України налічує близько 30 тис. озер, з яких 7 тис. мають площу понад 10 га і утворюють так званий озерний край, що переважно розташовані в заплавах поліських річок. Озера мають надзвичайно важливе значення для економічного розвитку країни в цілому і регіонів їх розташування. Вони використовуються як джерела питного і господарського водопостачання, для зрошення сільськогосподарських земель, рибальства, видобутку мінеральних ресурсів, а також в якості туристичних і рекреаційних об'єктів. Найбільшими озерами і лиманами на території України є Дністровський, Тилігульський лиман, Молочний та Хаджибейський лимани, озера Ялпуг, Сасик, Кагул, Кугурлуй, Китай, Світязь, Синевир і Шацькі озера.

На території України налічується близько 70 тис. річок і потічків різного розміру, що свідчить про наявність достатньо густої річкової мережі, а їх загальна протяжність становить більше 248 тис. км. В основному річки належать до басейнів Чорного і Азовського морів. Найбільш повноводними і протяжними річками, що мають найважливіше значення для господарсько-економічного розвитку країни, є великі водні артерії річок Дніпра, Дністра, Дунаю, Південного Бугу, Західного Бугу, Десни, Прип'яті та Сіверського Дінця. Щорічний обсяг споживання прісноводних ресурсів в Україні становить до 210 кубокілометрів. Проте за рівнем раціонального використання водних ресурсів та якості води Україна, за даними ЮНЕСКО, серед 122 країн світу посідає 95 місце.

В Україні розвідано більше 450 родовищ питних і технічних підземних вод, з яких 209 родовищ мінеральних вод. Загальні прогнозні ресурси підземних вод країни складають 61 689,2 тис. м^3/добу, з яких 57 499,9 тис. м^3/добу з мінералізацією

до 1,5 г/дм^3. Мінеральні лікувальні та лікувально-столові підземні води розвідані на 151 родовищі (218 ділянок) із загальною кількістю запасів 71 300,1 м^3/добу. Природні столові води розвідані на 58 родовищах (63 ділянки) із загальним обсягом запасів 16 811,4 м^3/добу. З них до унікальних мінеральних підземних вод віднесено 12 родовищ. Одним із джерел енергії є теплоенергетичні підземні води, що розвідані у Закарпатському артезіанському басейні. Більшість теплоенергетичних підземних вод вміщують у розчинному вигляді підвищену кількість мікрокомпонентів, якими є бром, бор і йод, що надає їм високі бальнеологічні якості, а також є корисними джерелами промислової сировини і теплової енергії.

Природні ресурси виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу, згідно з положеннями ст. 13 Конституції України[1], є об'єктами права власності Українського народу. Відповідно до законів України «Про охорону навколишнього природного середовища»[2] та «Про виключну (морську) економічну зону України»[3], вони відносяться до природних ресурсів загальнодержавного значення. Під природними ресурсами виключної (морської) економічної зони розуміються живі та неживі ресурси. До водних живих ресурсів виключної (морської) економічної зони належать: морські риби на всіх стадіях розвитку, морські ссавці, водні безхребетні, у тому числі молюски, ракоподібні, губки, водорості та інші водні організми. До неживих ресурсів виключної економічної зони належать мінеральні ресурси водної товщі, включаючи хімічні елементи та їх сполуки, а також енергія припливів і течій, повітряні та вітрові потоки й інші неживі та нематеріалізовані природні ресурси.

Відповідно до Порядку та умов використання рибних та інших водних живих ресурсів виключної (морської) економічної зони України, воно має здійснюватися при гарантуванні: безпеки еко-

[1] Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

[2] Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

[3] Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16 травня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152.

логічного середовища для існування водних живих ресурсів і недопущення її погіршення; дотримання екологічних норм, лімітів і правил використання водних живих ресурсів; збереження видового різноманіття у виключній (морській) економічній зоні; запобігання загибелі водних живих ресурсів під час їх видобування і здійснення судноплавства; дотримання обов'язкових для України норм міжнародного права щодо здійснення промислу водних живих ресурсів. Видобування водних живих ресурсів здійснюється за спеціальними дозволами, що є офіційними документами, які підтверджують право спеціального використання певних видів водних живих ресурсів у межах промислових ділянок відповідно до затверджених лімітів та виділених квот видобування, і за відповідну плату.

Площа лісів України у даний час становить 10,4 млн. га, що дорівнює 17,2 % території країни. Однак середня лісистість її території є однією з найнижчих у Європі, тобто Україна відноситься до складу держав із дефіцитом лісових ресурсів. Оптимальним, за європейськими рекомендаціями, є показник лісистості не менше 20 % території країни. Для досягнення такого рівня лісистості в Україні необхідно створити більше 2 млн. га нових лісів. До цього ж ліси на території держави розташовані вкрай нерівномірно. Найбільший рівень лісистості спостерігається в Карпатському регіоні (32 %), а найпоширенішими породами дерев є сосна, бук, ялина, дуб та інші деревні породи. При цьому хвойні ліси займають 42 %, твердолистяні – 43%, а м'яколистяні – близько 14 %. Українські ліси не мають великого господарсько-промислового значення і в основному використовуються для заготівлі деревних будівельних матеріалів, як паливний ресурс, а також у якості сировинного джерела для відповідних галузей промисловості. Проте за біорізноманіттям саме українські ліси займають лідируюче положення на континенті. Вони дозволяють насолоджуватися незвичайними природними красотами і дивовижними ландшафтними пейзажами. Лісам в Україні в основному надається екологічне значення, оскільки вони переважно виконують водоохоронні, полезахисні,

санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, просвітницькі, виховні та інші функції.

Україна розташована у природній зоні багатою природною рослинністю, яка представлена близько 27 тис. різновидів. На півночі України простягаються змішані ліси, які представлені дубово-сосновими, грабово-дубово-сосновими та дубово-грабовими лісами. У лісостепу виростає бук, ясен, липа і клен. Значна частина степів у країні розорана і зайнята сільськогосподарськими угіддями. Тому природну флору в основному у даний час можна зустріти на територіях природно-заповідного фонду, де знаходяться природні ділянки у малозміненому стані із зростаючими екологічно чистими грибами, ягодами і лікарськими рослинами. У високогірних районах знаходяться долини і луки, які усіяні чисельними луговими рослинами, різнотрав'ям і чаруючими квітами.

Тваринний світ України відрізняється надзвичайним різноманіттям, налічує близько 45 тис. видів живих організмів (приблизно 108 видів ссавців, 344 види птахів, 270 видів риб, 39 тис. видів членистоногих, 1400 видів представників класу черв'яків і 1200 видів найпростіших). При цьому вважається, що третина з них ще не має наукового опису. У лісовій зоні зустрічаються ведмеді, дикі кабани, лосі, козулі, зайці, вовки, лисиці, борсуки, а серед птахів переважають рябчики, куріпки, тетерева, глухарі тощо. Лісостепова зона є притулком для ховрахів, тхорів, куниць, кабанів і оленів. Із птахів тут мешкають куріпки, сороки, іволги, у невеликих населених пунктах часто селяться білі лелеки. У степовій зоні мешкають ховрахи, тушканчики, польові миші, хом'яки, їжаки, а загін птахів представлений жайворонками, перепілками та степовими журавлями. Долинно-річковій зоні характерно скупчення водоплавних і болотних птахів, де можна побачити білих чапель, болотних черепах, бакланів, а також видр і бобрів. У річках водяться соми, ставрида, лящі, молюски та рибець. Великою різноманітністю відрізняється тваринний світ у зоні Азовського і Чорного морів. Тут переважають сірі гуси, чайки, лебеді-шипуни, а в морях зустрічаються камбала, скумбрія, осетри, бички і оселедець трьох видів, а також кілька різновидів дельфінів.

Природно-заповідний фонд України за роки незалежного розвитку держави зріс більш ніж у два рази і налічує понад 7,6 тис. об'єктів різних видів та категорій. Природно-заповідний фонд тепер займає 3,2 млн. га суші та 402,5 тис. га водного простору Чорного моря, що становлять 5,4% усієї площі країни. До складу цього фонду входить 5 біосферних і 17 природних заповідників, 40 національних природних парків, більше 50 регіональних ландшафтних парків, понад 775 заповідних урочищ, близько 2750 заказників і 3025 пам'яток природи, а також понад 620 ботанічних садів, зоологічних і дендрологічних парків та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва. Найбільш високий рівень заповідності мають природні та біосферні заповідники і національні природні парки. У них знаходиться величезна кількість рідкісних видів рослин і тварин, занесених до Червоної книги України. Найбільше цих видів зосереджено в Карпатському біосферному заповіднику (92 види рослин і 74 види тварин), Карадазькому природному заповіднику (відповідно 77 і 83 види), Кримському природному заповіднику (79 і 53 види), Ялтинському природному заповіднику (82 і 36 видів), Канівському природному заповіднику (26 і 74 види), національному природному парку Святі Гори (48 і 50 видів).

Атмосферне повітря не відноситься до матеріалізованих природних об'єктів, і на відміну від ст. 10 первинної редакції Закону України «Про охорону атмосферного повітря»[1] його чинна редакція не передбачає відповідних правових норм щодо використання атмосферного повітря як сировини основного виробничого призначення. Проте редакційні зміни до закону не припинили і не усунули використання атмосферного повітря в якості природного ресурсу. У зв'язку з цим недостатньо обґрунтованими були доводи стосовно виключення законодавчих вимог про використання атмосферного повітря як сировини виробничого призначення. У даний час, на наш погляд, набула чутливої актуальності проблема правового регулювання використання атмосферного повітря у якості природного ресурсу на транспорті, у металургійній та хімічній промисловості.

[1] Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678; у порівнянні з редакцією Закону № 2556-III від 21 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 252.

Україна наділена континентальним кліматом, що зумовлено її розташуванням у самому центрі Європи у середніх широтах, досить віддалених від океану. Країна характеризується вираженими порами року, кожна з яких має свої особливості. На територіях, що належать до басейнів великих річок, а також у Закарпатському регіоні це часто провокує виникнення повеней у весняний період. Осінній період характеризується досить великою кількістю опадів. Країна відрізняється досить холодною зимою, коли температура може опускатися до 30 градусів морозу.

Населення України станом на 1 січня 2017 дорівнювало 42,4 мільйонам мешканців (32 місце в світі). Значна частина населення заселяє індустріально розвинуті райони на сході України і Прикарпатті, де найвища щільність населення (118-173 чол/км^2), а в Карпатах і Поліссі спостерігається низька щільність населення (50-39 чол/км^2). Проте тривалість життя в Україні становить у середньому близько 66 років (у сусідній Польщі – 74 роки). Великими містами з населенням понад мільйон мешканців є Київ, Харків, Донецьк, Дніпро й Одеса. Населення України відрізняється різноманітністю етнічного складу, а її територія стала рідним домом для представників понад 130 національностей і народностей. У національному складі переважають українці – 77,8%, росіяни – 17,3%, білоруси – 0,6%, молдавани – 0,5%, татари – 0,5% та інші народи.

Безумовно, наведена характеристика наявних і розвіданих природних ресурсів України жодним чином не претендує на повноту і вичерпність. Проте стан регулювання їх використання заслуговує на своє гідне місце у вітчизняній правовій системі. І хоча фахівці оцінюють природні ресурси країни як достатні для зазначеної кількості населення у порівнянні з іншими, навіть із розвинутими країнами європейського континенту, вони є набагато вищими середніх показників на одного мешканця.

Отже, подальше ігнорування законодавчої регламентації ефективного використання та відтворення поновлюваних природних ресурсів країни і залишення без прискіпливої уваги правового регулювання сучасних природноресурсових відносин є результатом або нерозуміння їх надзвичайно важливого значення для

розвитку національної економіки і країни в цілому, або свідомого збереження існуючих умов для подальшого безкарного розкрадання ресурсів шляхом «прихватизації» поза юридичних засад і процедур. Продовження такої ситуації з подальшим використанням вітчизняних природних багатств країни є абсолютно неприпустимим у сучасний період, зокрема, коли міждержавна конкурентна боротьба за них досягла безкомпромісної жорсткості та набула високого ступеню гостроти у планетарному масштабі.

Постановка проблеми відносно відокремленого законодавчого регулювання природноресурсових відносин та формування на цій основі інтегрованої галузі природноресурсового права не є новою. Вона була висловлена ще за радянських часів у середині 60-х років минулого століття професором Н. Д. Казанцевим[1], ідею якого в подальшому підтримало багато вчених-юристів, у тому числі й провідні українські правники[2]. Сутність аргументації прихильників ідеї формування інтегрованої галузі природноресурсового права ґрунтувалася на тому, що диференційований розвиток галузей законодавства і права неминуче породжує процес їх інтеграції. Рушійними силами такої інтеграції є особливості самих природноресурсових суспільних відносин, які виникають і розвиваються з приводу природних об'єктів, що становлять єдиний природноресурсовий комплекс. Всі вони є об'єктами народної власності, що формують предмет природноресурсових суспільних відносин, а їх використання здійснюється на основі спільності правових мето-

[1] Казанцев Н. Д. О научных основах дифференциации и интеграции законодательства, регулирующего использование и охрану природных ресурсов / Н. Д. Казанцев // Вестник Московского ун-та. Серия Право. – 1965. – № 2. – С. 13-20; Казанцев Н. Д. Природноресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли права / Н. Д. Казанцев // Вестник Московского ун-та. Серия Право. – 1967. – № 6. – С. 6-9; Казанцев Н. Д. О некоторых вопросах кодификации природоохранительного законодательства / Н. Д. Казанцев // Вестник Московского ун-та. Серия Право. – 1971. – № 6. – С. 12-22; Казанцев Н. Д. Законодательные основы земельного строя в СССР / Н. Д. Казанцев. – М.: Юрид. лит., 1971. – 176 с.

[2] Титова Н. І. Відповідальність за порушення законодавства про охорону природи / Н. І. Титова. – Львів: Вид-во Львівського ун-ту, 1973. – 220 с.; Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей природной среды / Ю. С. Шемшученко. – К.: «Наукова думка», 1976. – 276 с.; Шемшученко Ю. С. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. – К.: «Наукова думка», 1978. – 279 с.; Кравченко С. Н. Имущественная ответственность за нарушение природоохранного законодательства / Кравченко С. Н. – Львов: «Вища школа», 1979. – 184 с.; Костицький В. В. Екологічне законодавство України / В. В. Костицький. – К.: 1998, –162 с. та інші.

дів та єдиних принципів правового регулювання тощо. В умовах інтенсивного соціально-економічного розвитку з використанням новітніх досягнень науково-технічного прогресу, необхідність комплексного використання землі, надр, вод, лісів та інших природних об'єктів різко зростає. Тому створюються передумови для формування комплексної правової галузі, а саме природноресурсового права, що включає в свою систему на самостійних засадах земельне, гірниче, водне, лісове та інші ресурсові галузі права.

Прихильником інтегрованої сукупності ресурсово-екологічних відносин, що складають відповідну галузь права, був професор В. В. Петров. Проте він виділяв природноресурсове й екологічне право у якості самостійних галузей і вважав, що їхні предмети достатньо визначені та не збігаються за змістом між собою[1]. Варто зазначити, що у вітчизняній правовій науці наведена точка зору ще не стала домінуючою, але набуває все більшого визнання[2].

Своєрідну позицію з цієї проблеми займав О. С. Колбасов, який вважав, що об'єднання ресурсових галузей права в єдину галузь природноресурсового права може реально відбутися тоді, коли розвиток правових норм самостійних ресурсових галузей – земельного, гірничого, водного, лісового та інших галузей права вичерпає себе. Диференційований розвиток природноресурсових галузей у даний час є достатньо динамічним, і відмова від цих галузей була б передчасною. Однак, враховуючи потреби комплексного правового регулювання відносин, пов'язаних з використанням природних ресурсів та різностороннім впливом на навколишнє природне середовище[3], екологізація ресурсових галузей законодавства посилюється.

Принципові позиції з цієї проблеми займав один із фундаторів природноресурсового права професор Ю.О. Вовк, який вважав його *самостійною* правовою галуззю. На його думку, природноресурсове право має свій єдиний і самостійний предмет, який утво-

[1] Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: учебник / Под ред. проф. Петрова В. В. – М.: Юрид. лит., 1988. – С. 55-56; Петров В. В. Экологическое право России. – М.: изд-во БЕК, 1995. – 512 с.

[2] Природоресурсне право в системі права України: Зб. матеріалів «круглого столу», 30-31 жовтня 2015 року за заг. ред. М. В. Шульги. – Харків, 2015. – 224 с.

[3] Колбасов О. С. Основные направления правотворчества в области охраны окружающей среды / О. С. Колбасов // Совесткое государство и право. – 1980. – № 3. – С. 75-76.

рюється суспільними відносинами щодо використання та охорони природних ресурсів[1]. Щоправда, на той час у зазначену єдність природноресурсових суспільних відносин включали й екологічні (природоохоронні) відносини. При цьому природноресурсові та екологічні відносини складали *не комплексну, а двоєдину інтегровану галузь права.*

Таким чином, палітра поглядів на формування природноресурсового права багатогранна і суперечлива. Одні його прихильники стверджують, що процес формування природноресурсового права відбувається активно, інші вважають, що цей процес має тривалу перспективу, а треті – відводять природноресурсовому праву роль комплексної галузі права при збереженні фундаментального характеру сучасного земельного й екологічного права.

Співвідношення природноресурсового та екологічного права в якості інтегрованих, самостійних і комплексних правових галузей у вітчизняній правовій літературі розглядається з різних точок зору. Природноресурсове право, що виникло і формувалось у середині 80-х років XX століття на основі земельного та інших галузей ресурсового законодавства, вже в середині 90-х років трансформувалось в екологічне право. Останнє інтегрувало і природноресурсові відносини[2], хоча, на нашу думку, екологічне право не охопило і не може охоплювати природноресурсове право у повному обсязі. Більше того, природноресурсове й екологічне право є різними за своєю юридичною природою, цілями, предметом, методом, принципами і джерелами правового регулювання. Тому вони в сучасній українській правовій системі мають рівні підстави для відносно самостійного існування[3].

З точки зору теорії права, будь-яка самостійна галузь права має розглядатися в межах системи права як об'єктивно відособлена сукупність взаємопов'язаних між собою норм, об'єднаних спільністю предмета і метода правового регулювання. При цьому галузі права є

[1] Вовк Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. – Харьков: «Вища школа», 1986. – С. 9-13.

[2] Андрейцев В. І. Екологічне право. Загальна частина: курс лекцій. – К.: Вентурі, 1996. – С. 4-6.

[3] Природноресурсове право України: навч. посібник / За ред. І.І. Каракаша. – К.: Істина, 2005. – С. 12-15.

не просто сферами юридичного регулювання, не штучно скомпонованими сукупностями правових норм, а реально існуючими і юридично своєрідними підрозділами у самому правовому змісті[1].

Інтегрований підхід до складу природноресурсових та екологічних відносин найбільш повно представлений професором М. В. Шульгою, який розглядає екологічне право в якості самостійної *(не комплексної)* галузі права з його відповідним підгалузевим структуруванням, включаючи і природноресурсові відносини. При цьому він підкреслює, що такий підхід зберігає інтеграційну єдність та видову диференціацію екологічного права, що обумовлено єдністю й особливостями земельних, водних, гірничих, фауністичних, атмосферно-повітряних та інших різновидів ресурсових суспільних відносин. Сутність єдності названих відносин, на думку автора, полягає у тому, що «вони виникають, здійснюються і припиняються з приводу визначених природних об'єктів, що розвиваються за відповідними законами природи. А усі природні об'єкти в сукупності знаходяться у взаємозв'язку і взаємозалежності, утворюючи єдину екологічну систему. Саме така система і виступає об'єктивною основою існування єдиних екологічних відносин. Вони базуються на відомій єдності законодавства про здійснення природокористування та забезпечення охорони природного середовища. При цьому вони спираються не тільки на врахування соціальної оцінки конкретних природних ресурсів та їх специфіки, що випливає з такої оцінки, а і на врахування властивостей природних об'єктів, закономірностей існування та розвитку єдиної природи»[2]. Безумовно, така точка зору заслуговує на увагу як логічно послідовний погляд на структуру і співвідношення сучасного екологічного права та природноресурсових галузей (підгалузей) у вітчизняній системі права.

Звертає на себе увагу концептуальний підхід до структурування екологічного права *як комплексної* галузі права, запропонований авторським колективом вчених-юристів під керівництвом академіка

[1] Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М.: изд-во БЕК, 1995. – С. 105.

[2] Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. – Харьков: Консум, 1998. – С. 60-61. Про самостійний зміст екологічного права також див.: Екологічне право України: підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів. / За ред. В. К. Попова та А. П. Гетьмана. – Харків, 2001. – С. 9-11.

НАПрН України, професора В. І. Андрейцева. За цією концепцією структура екологічного права складається з природноресурсового права, природоохоронного (середовищезахисного) права та права екологічної безпеки[1]. Вказаний концептуальний підхід до інтеграції природноресурсових, природоохоронних і екологобезпечних відносин, безумовно, є плідним і заслуговує на увагу. Одночасно слід зазначити, що в останніх дослідженнях професор В. І. Андрейцев відносить екологічне право до «інтегрованої супергалузі із галузевою та підгалузевою підсистемами, що спрямовані на регулювання раціонального і ефективного використання природних ресурсів (природноресурсових відносин), забезпечення якості навколишнього природного середовища (середовищезахисних відносин), безпеки довкілля для життя і здоров'я (антропоохоронних відносин), яким адекватні три сфери (блоки) правового регулювання: природноресурсове законодавство; середовищезахисне законодавство; законодавство про забезпечення екологічної безпеки»[2].

Академік НАН України Ю. С. Шемшученко також розглядає екологічне право в якості *комплексної* правової галузі. Проте, на його погляд, екологічне право як комплексна галузь права охоплює чотири блоки суспільних відносин: відносини щодо охорони навколишнього природного середовища як комплексного природно-антропогенного явища; відносини щодо використання природних ресурсів, які регулюються природноресурсовим правом, але його предмет «є похідним від інтегрованого предмета екологічного права»; відносини, що стосуються забезпечення права громадян на безпечне довкілля для життя і здоров'я; відносини у сфері формування, збереження та раціонального, невиснажливого використання екомережі[3]. Із наведеного вбачається, що «природоресурсне право» академіком Ю. С. Шемшученком визнається лише у якості *інте-*

[1] Екологічне право: особлива частина. Підручник для студ. юрид. вузів і фак. Повний акад. курс / За ред. академіка НАПрН України В. І. Андрейцева. – К.: Істина, 2001. – С. 7-8.

[2] Андрейцев В. І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики: монографія / В. І. Андрейцев. – Дніпропетровськ: Вид-во НГУ, 2011. – С. 24.

[3] Екологічне право України. Академічний курс. Підручник. Друге видання / За заг. ред. Ю. С. Шемшученко. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2008. – С. 12-16.

грованої складової екологічного права і «його тільки умовно можна розглядати як існуючий окремо від права охорони навколишнього природного середовища (екологічного права)».

Суттєвим досягненням щодо визначення і систематизації екологічного і природноресурсового права є оригінальний підхід, запропонований колективом Харківської еколого-правової школи під керівництвом академіка НАПрН України, професора А. П. Гетьмана. Визнаючи «єдність екологічних відносин», автори одночасно визнають їхню диференціацію «за природними об'єктами», яка не порушує їх єдності. При цьому *диференціація екологічних і ресурсових відносин* проводиться «за основними сферами діяльності людини у галузі навколишнього природного середовища», які охоплюють «відносини, що виникають з приводу приналежності природних об'єктів і комплексів певним суб'єктам на праві власності або на праві користування» та «відносини щодо експлуатації природних ресурсів конкретними суб'єктами з метою задоволення певних інтересів»[1]. Безумовно, не можна заперечувати проти існування вказаних груп відносин у системі екологічного права. Проте саме вони і складають в узагальненому виді природноресурсові відносини, що є засадничими для диференціації та інтеграції природноресурсових та екологічних відносин.

Можна було б продовжити розгляд різних концептуальних підходів і доктринальних правових шкіл щодо співвідношення природноресурсового та екологічного права у сучасних наукових дослідженнях. Проте наведені погляди наглядно свідчать, що ані пріоритетний розвиток екологічного права з інтеграцією до його складу природноресурсових відносин, ані посилення екологізації ресурсового законодавства не усувають проблеми становлення і розвитку галузі природноресурсового права на другий план. Більш того, тенденція консолідації ресурсових відносин в єдину комплексну галузь природноресурсового права поступово посилюється, а їх диференціація у даний час ненабагато випереджає інтеграцію цих галузей. Саме тому, на наш погляд, природноресурсове право в перспективі може реально претендувати на роль фундаментальної галузі права в українській правовій сис-

[1] Екологічне право: підручник для студ. юрид. вищ. навч. закладів. / За ред. А. П. Гетьмана. – Харків: «Право», 2013. – С. 3-4 і 11-13.

темі[1]. При цьому особливості фундаментальних галузей права повною мірою відображають їх значення як ядра правової системи. Вони полягають у тому, що охоплюють такі види суспільних відносин, які за своїм глибинним соціально-економічним та політико-правовим змістом вимагають високоякісного законодавчого регулювання.

Наведений висновок випливає із того факту, що у даний час спостерігається певний спад суперечок з приводу існування таких галузей, як гірниче, водне і лісове право в якості відносно відокремлених правових галузей. Наявність своєрідних предметів, методів та принципів правового регулювання, існування відповідних законодавчих актів, у тому числі кодифікованих, зростання зацікавленості держави у правовому регулюванні природноресурсових відносин з метою забезпечення раціонального та ефективного використання природних об'єктів та їх ресурсів, свідчать про самостійний розвиток гірничого (надроресурсного)[2], водного[3], лісового[4], флористичного[5], фауністичного[6] законодавства і права.

---

[1] Відродження фундаментального значення земельного права у сучасній українській правовій системі нами, зокрема, вбачається в закріпленні в ч. 2 ст. 3 чинного Земельного кодексу України положення про те, що земельні відносини, що виникають при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, регулюються Земельним кодексом, нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать Земельному кодексу. Поза всяким сумнівом, всі природні об'єкти та їх ресурси так чи інакше пов'язані із землями, і навіть атмосферне повітря є атмосферою землі. Однак законодавче закріплення «пріоритетності» земельних відносин перед іншими ресурсовими відносинами не слід сприймати у якості правового регулювання останніх у межах земельного законодавства та права, що мало місце у 60-80-ті роки минулого століття. Такий етап правового регулювання і наукового дослідження природноресурсових відносин у межах інтеграції «Земельне право і правова охорона природи» в юриспруденції давно минув, і повернення до нього не може бути виправданим.

[2] Науково-практичний коментар Кодексу України про надра / За ред. Г. І. Балюк. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 328 с.; Кірін Р. С. Кодифікація законодавства про надра: досвід та проблеми: монографія. – Дніпропетровськ: НГУ, 2015. – 528 с.

[3] Науково-практичний коментар Водного кодексу України / За заг. ред. Н. Р. Кобецької. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 360 с.; Процевський В. О., Шуміло О. М. Водне право України: навч. посібник. – К.: 2012. – 176 с.

[4] Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / За ред. Г. І. Балюк. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 368 с.; Костицький В. В. Лісове право України. – К.: Нічлава, 1999. – 164 с.

[5] Соколова А. К. Теоретичні засади становлення та розвитку флористичного права України: автореф. дис… док. юрид. наук. – Харків, 2013. – 37 с.; Гиренко І. В. Правова охорона рослинного світу України: дис… док. юрид. наук. – К.: 2016. – 430 с.

[6] Петлюк Ю. С. Тваринний світ як об'єкт еколого-правового регулювання / Ю. С. Петлюк // Науковий вісник НУБіП України. Серія Право. – 2015. – Вип. 213. – Ч. 1. – С. 69-73; Петлюк Ю. С. Джерела фауністичного права України / Ю. С. Петлюк // Науковий вісник НУБіП України. Серія Право. – 2015. – Вип. 232. – С. 47-52.

Поряд із зазначеним відбувається процес екологізації земельного, гірничого, водного та лісового та інших галузей ресурсового законодавства і права. Він особливо помітний у земельному законодавстві, де відбувається екологізація всіх його напрямів розвитку, і, у першу чергу, в сфері визначення умов використання земельних ресурсів та в галузі державного управління земельним фондом. Процес посилення екологізації ресурсового законодавства, писав професор В. В. Петров, викликається об'єктивною необхідністю, і треба думати, що він відбуватиметься на протязі тривалого часу[1]. Наведене, насамперед, стосується земельного, гірничого, водного та лісового законодавства при здійсненні їх радикального оновлення та подальшого динамічного розвитку.

Загальновідомо, що критерієм визнання самостійності будь-якої галузі права є наявність предмету правового регулювання. Таким предметом природноресурсового права[2] є своєрідні суспільні відносини, які виникають і розвиваються з приводу об'єктів права народної власності, зокрема, землі, надр, води та інших природних об'єктів та їх ресурсів, які мають суттєві особливості. Однак сама по собі наявність сукупності суспільних відносин не є вирішальною. Головне полягає у змістовній близькості та непорушній єдності суспільних відносин, що складають предмет правового регулювання. А те, що природноресурсові відносини мають більше спільних і схожих ознак, ніж розбіжностей і відмінностей, не потребує особливого доведення. Вони засновані і визначаються природним походженням компонентних складових природного оточення.

---

[1] Петров В. В. Экология и право. – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 70.

[2] Каракаш І. І. Проблеми предмету природноресурсового права та його формування як комплексної правової галузі / І. І. Каракаш // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Том ІІІ. – Одеса: Юрид. літ., 2004. – С. 134-146. Див. також: Каракаш І. І. Предмет природноресурсового права як комплексної правової галузі / Каракаш І. І. // Часопис цивілістики: науково-практичний журнал. Вип. 5. – Одеса, 2007. – С. 25-32; Каракаш І. І. Щодо однорідності суспільних відносин, які складають предмет і систему екологічного права / Каракаш І. І. // Екологічне право України: система та межі правового регулювання: матер. наук.-практ. «круг. столу» (Дніпропетровськ, 25 вер. 2015 року). – Дніпропетровськ, НГУ, 2015. – С. 75-83; Каракаш І. І. Щодо принципів сучасного природноресурсового права України / Каракаш І. І. / Природоресурсне право в системі права України: Зб. матеріалів «круг. столу», 30-31 жовт. 2015 року за заг. ред. М.В. Шульги. – Харків, ТОВ «Оберіг», 2015. – С. 79-82; та інші публікації.

Слід звернути увагу і на особливу функцію держави щодо забезпечення раціонального використання природних ресурсів та ефективної охорони навколишнього природного середовища, що у другій половині XX-го століття одержала широке законодавче визнання, а нині сформувалася і закріплена в якості самостійної державної функції[1]. Принципове значення у цьому зв'язку набувають правові відносини стосовно використання, охорони і відтворення взаємопов'язаних між собою природних об'єктів, їх ресурсів та природних комплексів. Отже, сформована тенденція щодо забезпечення комплексного використання, ефективної охорони та своєчасного відтворення природних багатств[2] визначає перспективи розвитку вітчизняного природноресурсового права як фундаментальної правової галузі. У теоретичних дослідженнях минулих років щодо такого стану суспільних відносин зазначалося, що «чим повніше і глибше розроблені наукові основи законодавчої діяльності та своєчасно відображені в юридичних законах назрілі потреби розвитку суспільства, тим ефективнішим стає правове регулювання суспільних відносин»[3].

Не викликає сумнівів і той факт, що незалежна українська держава зацікавлена як у відокремленому, так і у комплексному правовому регулюванні ресурсових відносин. Вона ставить конкретні завдання такого регулювання з метою забезпечення раціонального використання природних ресурсів, ефективної охорони навколишнього природного середовища та відтворення відновлюваних природних об'єктів на засадах сталого розвитку[4]

---

[1] Природноресурсове право України: навч. посібник / За ред. І.І. Каракаша. – Київ, «Істина», 2005. – С. 131-134; Екологічне право України. Академічний курс. Підручник. Друге видання / За заг. ред. Ю. С. Шемшученко. Друге видання. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2008. – С. 187-118; Екологічне право України: підручник для вищих навчальних закладів / За ред. І.І. Каракаша. – Одеса: «Фенікс», 2012. – С. 27-28; Екологічне право: підручник для студ. юрид. вищ. навч. закладів / За ред. А. П. Гетьмана. – Харків: «Право», 2013. – С. 57-58.

[2] Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: затверджені постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.

[3] Явич Л. С. Многогранность социалистического права: аспекты его содержания и формы / Л. С. Явич // Советское государство и право. – 1979. – № 10. – С. 47-54.

[4] Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

та передачі природних багатств країни майбутнім поколінням у належному стані для користування.

Закріплення відносин використання об'єктів і ресурсів природного походження у чинному природноресурсовому законодавстві не усуває правові норми екологічного права щодо забезпечення правової охорони природних об'єктів та їх ресурсів. Проте при всій близькості та нерозривному зв'язку природноресурсового та екологічного права, вони все ж мають різне функціональне призначення, а відтак – різні цілі та завдання. Призначенням природноресурсового права та його норм є забезпечення правового регулювання раціонального використання природних багатств. Екологічне ж право покликане забезпечувати ефективну охорону природних об'єктів, ресурсів та комплексів, і на цій основі забезпечити якість навколишнього природного середовища для життя і здоров'я людини, існування суспільства і усього живого в природі.

Безумовно, саме правове регулювання, що здійснюється з метою забезпечення раціонального природокористування вже має містити в собі забезпечення ефективної охорони природних багатств як однієї з найважливіших форм взаємодії суспільства з природним середовищем. Ця концепція, яка у свій час була розроблена В. Л. Мунтяном[1], Ю. С. Шемшученком[2] та іншими відомими українськими правознавцями, досі залишається плідною і прогресивною у вітчизняній юриспруденції. Проте охорона природних об'єктів нормами природноресурсового права здійснюється у формі захисту права власності та права користування ними, з властивими їм методами і у встановлених межах[3]. Охорона ж природних об'єктів та їх ресурсів нормами екологічного законо-

[1] Мунтян В. Л. Правова охорона ґрунтів Української РСР / В. Л Мунтян. – К., 1965. – 99 с.; Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР / Мунтян В. Л. – Вид. 2-е. – К.: «Вища школа», 1982. – 232 с.

[2] Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии / Ю. С. Шемшученко. – К.: «Наукова думка», 1989. – 232 с.; Шемшученко Ю. С. Теоретичні засаді концепції розвитку законодавства України / Шемшученко Ю. С. // Право України. – 1996. – № 8. – С. 3-6.

[3] Каракаш И. И. Про концепцію правового регулювання взаємодії суспільства з природою та систематизація природоохоронного законодавства / Каракаш И. И. // Радянське право. – 1988. – № 11. – С. 47-51; Каракаш И. И. Способи захисту й охорони права власності на природні об'єкти та їх ресурси / Каракаш И. И. // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць ОНЮА. – Вип. 22. – Одеса: Юрид. літ., 2004. – С. 712-719.

давства і права є всезагальною і необмеженою, спрямованою на забезпечення прав людини і суспільства на якісне навколишнє природне середовище та здійснюється у властивих їй правових формах і методах.

Зазначені відмінності між природноресурсовим і екологічним правом не є вичерпними. Проте вони надають підстави для несприйняття думки про те, що правовій охороні підлягають тільки ті природні об'єкти і природні ресурси, які використовуються, а ті з них, що не використовуються, охорони не потребують. Відповідно до природноресурсового законодавства використовувані об'єкти природи підлягають охороні та захисту як об'єкти права власності та права користування. А за екологічним законодавством об'єкти природного середовища підлягають охороні і тоді, коли вони вилучені з господарського використання, наприклад, об'єкти природно-заповідного фонду України.

Об'єкти екологічного права підлягають охороні незалежно від наявності чи відсутності права власності на них чи права користування ними. За вітчизняним законодавством не підлягають охороні правовими засобами лише ті природні об'єкти та їх компоненти, охорона яких є недоцільною або неможлива з урахуванням рівня науково-технічного досягнення. Зазначені та інші відмінності між природноресурсовим та екологічним правом вказують на можливості їх функціонування як відносно відокремлених і самостійних галузей права у вітчизняній правовій системі.

Наведені особливості природноресурсового та екологічного права дозволяють сформулювати їх визначення. Враховуючи ресурсове призначення і комплексний законодавчий зміст, *природноресурсове право можна визначити як систематизовану сукупність правових норм, що закріплюють і регулюють відносини власності на природні об'єкти та використання їх ресурсів з метою задоволення матеріальних і духовних потреб окремих осіб, їх об'єднань, територіальних громад, регіональних спільнот або усього суспільства*. Природоохоронна і середовищезахисна спрямованість екологічного законодавства дозволяє визначати *екологічне право як систему правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері*

взаємодії людини і суспільства з навколишнім природним середовищем, забезпечення його якості та екологічної безпеки, а також збереження, використання і відтворення національних природних багатств в інтересах теперішніх та майбутніх поколінь.

В умовах наростаючих темпів соціально-економічного розвитку та всезростаючого впливу наслідків науково-технічного прогресу на природні об'єкти й якість навколишнього середовища природноресурсове право у безпосередній взаємодії з екологічним правом здатні враховувати усі аспекти правового регулювання ресурсових відносин, забезпечувати комплексний підхід до раціонального використання національних природних багатств і сприяти їх ефективній охороні. При цьому природноресурсове право, поряд з визнаним у даний час пріоритетним становищем екологічного права, має також зайняти своє самостійне і пріоритетне місце у сучасній правовій системі України.

Наведене визначення природноресурсового права дозволяє запропонувати модель системи природноресурсового права, як галузі, та відобразити його змістовну структуру. Вона має включати відомості про: предмет, метод, принципи і систему сучасного природноресурсового права; історію становлення та розвитку природноресурсового законодавства і права у сучасному українському просторі; джерела природноресурсового права та природноресурсові правовідносини; особливості встановлення та реалізації права власності на природні об'єкти та їх ресурси; право природокористування та його основні види; правове забезпечення управління і контролю в сфері природокористування; правове регулювання використання земельних ресурсів (загальні питання); правове регулювання використання надр і надрокористування; правове регулювання використання вод і водних ресурсів; правове регулювання використання природних ресурсів виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу; правове регулювання використання об'єктів та ресурсів рослинного світу; правовий режим використання лісів та лісових ресурсів; правове забезпечення використання об'єктів та ресурсів тваринного світу; правові засади використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

правове регулювання використання курортних об'єктів та лікувальних ресурсів; правові засади використання природних рекреаційно-оздоровчих ресурсів і територій; правові вимоги щодо використання нематеріалізованих природних ресурсів та їх компонентів; спеціальний правовий режим використання природних ресурсів екологічно уражених і забруднених територій й об'єктів.

Запропонована будова системи природноресурсового права не є вичерпною і остаточною. Вона може доповнюватись, змінюватись і уточнюватися в залежності від напрямів змісту правового регулювання використання природних ресурсів та їх компонентів, напрямів наукових досліджень, спрямованості навчального процесу та інших складових і чинників. Проте нами не поділяється широко визнаний розподіл структури на загальну, особливу і спеціальну частини, який не є універсально притаманним для усіх правових галузей. Такий розподіл є традиційним для кримінального права та деяких інших правових галузей вітчизняної системи права. Зміст сучасного природноресурсового права не надає підстав для його розподілу на загальну й спеціальну частини.

4.2. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА ЯК УМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГО-ЗБАЛАНСОВАНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

БОБКОВА А.Г. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри господарського права Донецького національного університету імені Василя Стуса, дійсний член (академік) НАПрН України (м. Вінниця)

Стан навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів з роками залишаються досить складною проблемою для нашого суспільства. При цьому можна стверджувати, що найбільше потерпає від такого стану довкілля людина, на що звертається увага у Національній доповіді про стан навколишнього

природного середовища в Україні у 2015 році, опублікованій у 2017 році, а саме: на сьогодні практично дві третини населення країни проживає на територіях, де стан атмосфери не відповідає гігієнічним нормативам; забруднення довкілля токсичними промисловими відходами досягло такого рівня, який негативно впливає на здоров'я населення країни; погіршується якість продуктів сільського господарства, відбувається вплив на клімат окремих регіонів і стан озонового шару Землі, загибель флори і фауни. Оксиди вуглецю, сірки, азоту, вуглеводні, з'єднання свинцю, пил, що поступають в атмосферу, впливають на організм людини[1].

Наведене дає підстави для висновку, що в нашій країні маємо проблеми із забезпеченням екологічної безпеки, раціональним використанням природних ресурсів, охороною довкілля, забезпеченням продовольчої безпеки, що є загрозами довголіттю та здоров'ю населення і потребує невідкладних заходів на державному рівні.

Одним із напрямів вирішення названих проблем та забезпечення еколого-збалансованого природокористування в розвинених країнах є впровадження екологічного підприємництва, щодо якого останнім часом ще застосовують назву «зелена» економіка, а сам напрям за цим вектором цілком укладається в концепцію зеленої трансформації.

Перш за все йдеться про організацію та здійснення тих видів господарської діяльності, які безпосередньо пов'язані з охороною довкілля, забезпеченням екологічної безпеки, раціональним використанням природних ресурсів. За оцінками низки спеціалістів, обсяги виробництва природоохоронної продукції і технологій досягають 2 трлн. руб. на рік, а темп росту складає 7 відсотків на рік. Вклад екологічного підприємництва у ВВП країн «Великої Вісімки» оцінюється на рівні від 10 до 24 відсотків. Ринок екологічних товарів і послуг у країнах Східної Європи, включаючи СНД, оцінюється на рівні 20 млрд. долл., Чехії, Угорщини і Болгарії перевищує 600 млн. долларов[2]. Одним з європейських лідерів у сфері

[1] Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2015 році. – К.: Міністерство екології та природних ресурсів України, ФОП Грінь Д. С. – 2017. – С. 35.

[2] Уразова Л. П. Управление развитием экологического предпринимательства: автореф. дис.... канд. эконом. Наук /Л. П. Уразова. – СПб., 2007. – 22 с.

розвитку новітніх зелених технологій та торгівлі екологічною продукцією з часткою в 16% на світовому ринку є Німеччина[1].

Окремі результати у цьому напряму є і в Україні, зокрема наша країна входить у трійку країн Європи за динамікою розвитку відновлюваних джерел енергії, і ця галузь з кожним днем нарощує темпи потужності. Для виконання зобов'язань перед Енергетичним Співтовариством та відповідно до вимог Директиви №2009/28/ЄС про сприяння використанню енергії з відновлюваних джерел розроблено та затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 902-р Національний план дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 року, головною метою якого є досягнення в 2020 році 11% частки енергії, отриманої з відновлених джерел енергії. На кінець першого півріччя 2014 року загальна електрична потужність об'єктів відновлюваної енергетики, які працюють за «зеленим» тарифом, в Україні становила 1419 МВт, з яких загальна потужність вітроелектростанцій – 497 МВт, сонячних електростанцій – 819 МВт, малих гідроелектростанцій – 77 МВт, об'єктів виробництва електроенергії з біомаси та біогазу – 26 МВт. Встановлена потужність об'єктів, що виробляють теплову енергію з відновлюваних джерел енергії, перевищила 1070 МВт[2].

Певні зрушення зроблено в Україні і щодо поводження з відходами, як виду екологічного підприємництва, з урахуванням того, що повторне використання, переробка та утилізація можуть бути економічно ефективною альтернативою обробки та знищення певних видів відходів, та сприяти економії ресурсів. Багато видів небезпечних відходів придатні для повторного використання, переробки або утилізації.

Однією із найбільш динамічних галузей аграрного сектору України є органічне виробництво. Так, площа земель, зайнятих під органічним землеробством, у період з 2010 по 2015 рік зросла на

[1] Research and Innovation for Germany. High-Tech Strategy. Results and Outlook. Federal Ministry of Education and Research. 2009 – www.e-fi.de

[2] Про Національний план дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 902-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 81. – Ст. 2298.

52%, обсяг внутрішнього ринку за цей період зріс у 7,5 разів, експортний потенціал сектору оцінюється в 50 млн євро[1].

Водночас слід відмітити, що в Україні екологічне підприємництво тільки починає набирати темпи, а стосовно окремих його видів навіть відсутні перші кроки, на що неодноразово зверталась увага різних фахівців. Так, наприклад, за оцінками Міжнародного енергетичного агентства, Україна, хоч і скоротила обсяги викидів CO^2 протягом 1990-2008 років майже у два рази (до 309,58 млн. тонн), але залишається у колі 19 країн – найбільших забруднювачів атмосферного повітря діоксидом вуглецю (у 1992 році була п'ятою). Обсяг викидів на 1 долар ВВП за паритетом купівельної спроможності валют (0,91) все ще перевищує аналогічний показник країн ОЕСР у 2,4 рази[2].

Для розвитку екологічного підприємництва щодо відходів характерно те, що сучасні практики переробки та утилізації небезпечних відходів наразі знаходяться на зародковій стадії та часто є неналежними з точки зору впливу на навколишнє середовище, існують значні фактичні та потенційні бар'єри, серед яких: відсутність відокремлення небезпечних промислових відходів від не небезпечних промислових відходів; відсутність сортування небезпечних промислових відходів, відокремлення одного виду небезпечних промислових відходів від інших; можливість використання відходів у якості сировини часто великою мірою залежить від чистоти відходів; відсутність сортування відходів, придатних для повторного використання, переробки або утилізації часто може призводити до неможливості переробки / утилізації таких відходів; практика неконтрольованого, неприйнятного поводження з відходами, дешева або безплатна, є перешкодою до переробки та утилізації. Всі ці положення враховувалися при розробці Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, яка була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р.[3].

---

[1] Органічне виробництво в Україні: реалії та перспективи (5 квітня 2017 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://agronews.ua/node/75635 (15.11.2017)

[2] Стан і перспективи розвитку зеленої економіки та зеленого бізнесу в Україні: Аналітична доповідь // [Електроний ресурс]. – Режим доступу: http://eep.org.ua/files/Копия Musina Green Business 29 05 2011.doc

[3] Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8.11.2017 р. № 820-р. // Офіційний вісник України. – 2017. – № 94. – Ст. 2859.

Фахівці різних напрямів вказують на недоліки і щодо багатьох інших видів екологічного підприємництва, у той же час звертаючи увагу на безумовну необхідність і доцільність його подальшого розвитку для України як умови досягнення цілей сталого розвитку, які були затверджені на Саміті ООН зі сталого розвитку у 2015 році.

Серед обов'язкових умов розвитку цього підприємництва є наявність належного правового регулювання, яке повинно враховувати особливості його організації та здійснення. Таке регулювання має ґрунтуватись як на нормах господарського права, оскільки йдеться про виробництво продукції, виконання робіт чи надання послуг, хоча і спеціального призначення, так і на нормах екологічного права, оскільки визначальним у правовому режимі такого підприємництва є спрямованість його результатів на забезпечення екологічної та продовольчої безпеки, раціонального використання природних ресурсів, охорони довкілля. Отже, у змісті правового регулювання екологічного підприємництва потребують одночасного відтворення доктринальні положення як господарського, так і екологічного права.

Одним із складних питань, що потребують вирішення для напрацювання правового регулювання розвитку екологічного підприємництва, є визначення такого підприємництва, оскільки аналіз стану господарського і екологічного законодавства вказує на досить різноманітне розуміння видів діяльності, що відносять до екологічного підприємництва.

У науковій літературі визначення екологічного підприємництва («зеленої» економіки) неодноразово були предметом дискусій, як правило, в економічній науці, в тому числі і нарівні дисертаційних досліджень, в яких авторами наголошувалось на необхідності розроблення відповідного визначення та його закріплення на законодавчому рівні. Так, ці питання досліджували: В. І. Бобошко[1], Л. Г. Мельник[2], Є. Ю. Какутич[3],

[1] Бобошко В. И. Особенности экологически ориентированного малого предпринимательства в России / В. И. Бобошко, А. А. Гусев, И. М. Потравный // Экономика природопользования. – 2006. – № 5. – С. 31-40.

[2] Мельник Л. Принципи екологобезпечного розвитку / Л. Мельник // Економіка України. – № 2. – 1996. – С. 71 – 78.

[3] Какутич Є. Ю. Екологічне підприємництво у забезпеченні сталого економічного зростання: автореф. дис. … канд. екон. наук: 08.00.06 / Є. Ю. Какутич / НАН України. Рада по вивч. продукт. сил України. – К., 2007. – 20 с.

Н. С. Орлова[1], В. Я. Шевчук, Ю. М. Навроцький, Ю. М. Саталкін[2], Я. В. Мамлеєва[3], Л. П. Уразова[4], Г. І. Шоган[5] та інші, в роботах яких безпосередньо чи опосередковано вказувалось на незавершеність доктринального та нормативного визначення екологічного підприємництва.

В юридичній науці питанням визначення вказаного підприємництва чи окремих його видів також приділялась увага, у тому числі і авторкою, проте дискусії щодо визначення екологічного підприємництва тривають.

З урахуванням відомих підходів до визначення екологічного підприємництва («зеленої» економіки), які в основному відображають економічні чи екологічні аспекти цього явища, уточнити визначення екологічного підприємництва як об'єкта правового регулювання можна шляхом концептуалізації його ознак. Серед таких ознак: 1) це виробництво продукції, виконання робіт і надання послуг – продукції екологічного (природоохоронного) призначення, як-то: виробництво екологічно чистої продукції, виробництво товарів та послуг по вимірюванню, попередженню, обмеженню або компенсації екологічної шкоди, ліквідації відходів та зниженню рівня шуму, екологічно чисті технології, застосування яких мінімізує використання сировини та забруднення довкілля, тощо; 2) безпосередня спрямованість такого підприємництва (його результатів) на забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання природних ресурсів, підвищення рівня охорони навколишнього середовища; 3) здійснення на основі впровадження у виробництво екологічних інновацій, а саме: нових продуктів, технологій, способів організації виробництва тощо;

---

[1] Орлова Н. С. Зелена економіка в умовах сталого розвитку України / Н. С. Орлова // Менеджер. – 2015. – № 1 (69.) – С. 45-50.

[2] Шевчук В. Я. Екологічне підприємство: Навч. посібник / В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, Ю. М. Навроцький. – К.: Мета, 2001. – 191 с.

[3] Мамлеева Я. В. Организационно-экономические инструменты развития экологического предпринимательства: автореф. дис. … канд. экон. наук: спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (экономика природопользования)» / Я. В. Мамлеева; Уральский государственный экономический университет. – Екатеринбург, 2008. – 21 с.

[4] Уразова Л. П. Управление развитием экологического предпринимательства: дис. … канд. экон. наук: спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (экономика природопользования)» / Л. П. Уразова; С.-Петерб. акад. упр. и экономики. – Санкт-Петербург, 2007. – 185 с.

[5] Шоган Г. І. Економічний інструментарій формування екологічного підприємництва: автореф. дис. … канд. екон. наук: 08.08.01 / Г. І. Шоган; Сум. держ. ун-т. – Суми, 1999. – 21 с.

4) підвищений ризик збитковості та низький прибутковий коефіцієнт, що обумовлені інноваційним характером як самої діяльності, так і її результатів.

З урахуванням наведених ознак та раніше запропонованого авторкою визначення[1] пропонується уточнити, що екологічне підприємництво – це інноваційна діяльність з виробництва і реалізації екологічної (природоохоронної) продукції, спрямована на забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання природних ресурсів, підвищення рівня охорони навколишнього середовища та отримання прибутку.

При цьому екологічна (природоохоронна) продукція – товари, роботи, послуги, які задовольняють таким вимогам: а) забезпечують екологічну безпеку життєдіяльності людини; б) їх виробництво і використання (застосування) зменшують негативний вплив на природне середовище, зберігають, відновлюють природні ресурси; в) мають не менший рівень якості задоволення потреб споживачів, покупців порівняно із іншою аналогічною продукцією, представленою на ринку[2].

Для правового регулювання розвитку екологічного підприємництва обов'язковим є створення політичних, економічних, екологічних, соціальних та інших засад, ключове місце серед яких належить правовим засадам.

Правові засади – це наявність відповідного законодавства, що регулює організацію та здійснення екологічного підприємництва в цілому та окремих його видів, і враховує особливості такого підприємництва, його значимість для вирішення екологічних, економічних і соціальних проблем суспільства.

Правові засади екологічного підприємництва містяться в нормах Господарського, Цивільного, Податкового та інших кодексів України, законів України: «Про відходи», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про аквакультуру», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про об'єкти підвищеної

[1] Бобкова А. Г. До питання господарського керівництва екологічним підприємництвом / А. Г. Бобкова // Право України. – 2010. – № 8. – С. 26-32.

[2] Коваль І. Ф. Правова характеристика екологічної продукції: теоретичні засади та законодавче закріплення / І. Ф. Коваль // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2017. – № 1 (93). – С. 37-45.

небезпеки», «Про альтернативні джерела енергії», «Про екологічний аудит», «Про державну підтримку сільського господарства України» та ін. Проте аналіз норм названих та інших законів дає підстави стверджувати скоріше про відсутність, ніж про наявність належних правових засад для розвитку такого підприємництва.

У науковій літературі неодноразово зверталась увага на необхідність прийняття відповідного законодавства щодо екологічного підприємництва чи внесення змін і доповнень до діючих нормативно-правових актів, але в цьому напрямі за останні роки зроблено лише окремі кроки, що не здатні вплинути в цілому на розвиток цієї сфери економіки.

Наведене вказує на актуальність подальшого дослідження правових засад організації та здійснення екологічного підприємництва та обґрунтування пропозицій щодо напрямів удосконалення таких правових засад.

Першим кроком до досягнення цієї мети є з'ясування стану нормативно-правового регулювання організації, здійснення та розвитку екологічного підприємництва.

Концептуальні засади щодо розвитку екологічного підприємництва складають норми Конституції України, зокрема ст. 13, за якою держава забезпечує соціальну спрямованість економіки, та ст. 16, відповідно до якої забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави[1].

Доктринальне значення для формування правових засад екологічного підприємництва має заявлена у преамбулі Господарського кодексу України його мета, що фактично є метою всього господарського законодавства, а саме: забезпечення зростання ділової активності суб'єктів господарювання, розвиток підприємництва і на цій основі підвищення ефективності суспільного виробництва, його соціальну спрямованість відповідно до вимог Конституції України[2].

---

[1] Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змін. та доп.).

[2] Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №18-22. – Ст. 144 (зі змін. та доп.).

Правового регулювання екологічного підприємництва стосуються фактично всі норми ГК України, зокрема, ст. 5, 6, 9-11, 42 та багато інших, в яких реалізовано зазначену мету; окремі положення законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про державні цільові програми», «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», «Про оренду державного та комунального майна», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про інвестиційну діяльність», «Про інноваційну діяльність»; окремі положення інших нормативно-правових актів господарського законодавства. Так, екологічна складова присутня, зокрема, в таких законах як: «Про енергозбереження», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про нафту і газ», «Про теплопостачання», «Про електропостачання», «Про концесії», «Про трубопровідний транспорт», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». При цьому цілеспрямовано жодний нормативно-правовий акт господарського законодавства не містить навіть загальних засад саме щодо екологічного підприємництва, тоді як господарська діяльність багато інших видів вже отримала спеціальне правове регулювання.

Частково положення щодо окремих складових екологічного підприємництва містяться у багатьох актах екологічного законодавства, за якими держава взяла на себе певні зобов'язання, зокрема: Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року, Національному плані дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки[1], Національній доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2015 році та ін.

Окремого аналізу вимагають положення Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року

[1] Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 577-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – 27 липня. – № 135.

(далі – Основних засад), затверджених Законом України, бо мета заявленої у цьому документі національної екологічної політики, а саме: стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем[1], цілком збігається зі спрямованістю екологічного підприємництва, а його розвиток може розглядатись як одне із суттєвих завдань для досягнення такої мети.

В Основних засадах вперше у розділі 4 «Інструменти реалізації національної екологічної політики» серед економічних та фінансових механізмів передбачено і стимулювання розвитку екологічного підприємництва, зокрема виробництва продукції, виконання робіт і надання послуг природоохоронного призначення (п. 4.10 Основних засад). І хоча це єдине безпосереднє згадування про таке підприємництво, але воно свідчить, щонайменше, про готовність держави та законодавця займатись надалі цим напрямом екологічної політики.

З іншого боку, приділена увага екологічному підприємництву є явно недостатньою, оскільки більша частина очікуваних результатів (розділ 7 Основних засад), серед яких: поліпшити стан навколишнього природного середовища до рівня, безпечного для життєдіяльності населення; постійно зменшувати та поступово ліквідувати залежність між економічним зростанням та погіршенням стану навколишнього природного середовища; створити систему екологічно збалансованого використання природних ресурсів та інше, може бути досягнута, у першу чергу, за рахунок розвитку цього підприємництва.

Цілком слушно в розділі 1 «Загальні положення» Основних засад заявлено, що екологізація господарської діяльності є шляхом до сучасної секторальної екологічної політики, що реалізується у країнах Західної та Центральної Європи, але при визначенні прин-

[1] Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

ципів цей шлях окреслено лише фрагментарно, бо йдеться тільки про державну підтримку та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище (розділ 2 «Мета і принципи національної політики»). Аналіз змісту таких принципів дозволяє запропоновувати доповнення вищенаведеного принципу після слова «середовище», словами «та займаються екологічним підприємництвом», що буде підтвердженням намірів держави у цьому напряму.

У центральній частині Основних засад екологічної політики (розділ 3), де представлено стратегічні цілі та завдання цього документу, про екологічне підприємництво йдеться опосередковано, зокрема при визначенні шести цілей та завдань до них. Так, до завдань віднесено: запровадження новітніх технологій утилізації твердих побутових відходів (до цілі 2); розроблення і впровадження до 2015 року системи стимулів для суб'єктів господарювання, що покращують екологічні характеристики продукції відповідно до встановлених міжнародних екологічних стандартів; схвалення у 2012 році у промисловості та енергетиці Концепції впровадження в Україні більш чистого виробництва та затвердження до 2015 року відповідної стратегії та національного плану дій (до цілі 4).

При цьому більша частина завдань щодо зазначених цілей стосується охорони навколишнього середовища та покращення управління у цій сфері, що, можливо, і виправдано, проте в умовах обмеженості державних коштів і постійного конфлікту екологічних інтересів суспільства, держави і бізнесових структур, їх виконання вбачається мало реальним, що цілком підтверджується станом досягнення фактично таких же завдань, які ставились і понад десять років тому (5 березня 1998 р.)[1] та стан виконання тих завдань Основних засад, термін реалізації яких вже закінчився.

Заслуговують на увагу завдання, сплановані для досягнення цілі 6 «Забезпечення екологічно збалансованого природокористу-

[1] Про затвердження Основних напрямів державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

вання», де серед іншого йдеться і про окремі аспекти екологічного підприємництва, зокрема про: технічне переоснащення виробництва на основі впровадження інноваційних проектів, енергоефективних і ресурсозберігаючих технологій, маловідходних, безвідходних та екологічно безпечних технологічних процесів до 2020 року; запровадження до 2015 року системи економічних та адміністративних механізмів з метою стимулювання виробника до сталого та відновлюваного природокористування і охорони навколишнього природного середовища, широкого запровадження новітніх більш чистих технологій, інновацій у сфері природокористування. Проте вважати, що цього достатньо для зрушення з місця розвитку екологічного підприємництва підстав немає. Це підтверджується і Національним планом дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року, в якому навіть відсутня згадка про таке підприємництво[1].

Реально визначити конкретні завдання щодо екологічного підприємництва можна як у межах цілі 6 Основних засад, так і інших цілей, хоча значимість такого підприємництва для реалізації стратегічних екологічних цілей країни дозволяє внести пропозицію стосовно доповнення розділу 3 окремою частиною, в якій представити ціль 8 як «Забезпечення розвитку екологічного підприємництва». Завданнями до такої мети можуть бути: законодавче забезпечення у 2018 році організації і здійснення екологічного підприємництва, включення заходів з його розвитку та стимулювання до еколого-соціально-економічного планування розвитку країни, регіонів і міст; розроблення до 2019 року організаційного механізму впровадження екологічного підприємництва у кожному регіоні з включенням відповідних завдань до програм та планів місцевого, регіонального та національного рівня; забезпечення організації, стабільного фінансування та здійснення екологічного підприємництва, проведення у 2018 році класифікації екологічного підприємництва за різними показниками для визначення правового

[1] Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року //Урядовий кур'єр. – 2011. – 27 липня. – № 135.

режиму окремих видів такої діяльності; створення у 2018 році екологічно та економічно обґрунтованої системи оподаткування екологічного підприємництва для стимулювання суб'єктів господарювання до зайняття такою діяльністю; систематичне інформування про стан і перспективи впровадження екологічного підприємництва через офіційні веб-сайти та засоби масової інформації та ін.

При цьому потребує коригування і розділ 5 Основних засад щодо етапів реалізації національної екологічної політики, в якому вже на першому етапі необхідно передбачити низку положень щодо підприємництва, яке розглядається. Відповідних змін вимагають і наступний розділ 6, де йдеться про моніторинг виконання та показники ефективності, та розділ 7 щодо очікуваних результатів виконання стратегії. Зокрема, у розділі 6 можна уточнити мету моніторингу, а саме передбачивши отримання достовірної інформації про ефективність організації та здійснення екологічного підприємництва, а розділ 7 – таким результатом як забезпечити широке впровадження екологічного підприємництва в різних галузях економіки стосовно всіх природних ресурсів.

Внесення таких змін та доповнень до Основних засад (стратегії) екологічної політики України дозволить зробити реальні кроки щодо подальшого правового забезпечення екологічного підприємництва та екологізації господарського законодавства, під яким розуміється гарантування господарсько-правовими заходами ефективного використання природних ресурсів у сфері господарювання при збереженні тенденції нарощування темпів економічного розвитку[1].

Як зазначалось вище, окремі положення щодо екологічного підприємництва чи його видів закріплено в низці законів екологічного та іншого законодавства, серед яких закони України: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про відходи», «Про аквакультуру», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про об'єкти підвищеної небезпеки», «Про альтернативні джерела

[1] Бобкова А. Г. Правове забезпечення розвитку екологічного підприємництва у контексті доктрин господарського та екологічного права / А. Г. Бобкова / Правова доктрина України: у 5-ти томах. Т. 4: Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права / За ред. Ю. С. Шемшученка. – Х.: Право, 2013 – С. 216-220.

енергії», «Про екологічний аудит», «Про державну підтримку сільського господарства України» та ін.

Цей перелік можна доповнити і низкою ресурсних законів екологічного законодавства (Земельний, Водний, Лісовий кодекси, Кодекс про надра, закони про охорону атмосферного повітря, тваринний світ, рослинний світ, природно-заповідний фонд України), в яких можна знайти щодо кожного ресурсу окремі правила, на яких може ґрунтуватись екологічне підприємництво.

Доктринальне значення для правового регулювання такого підприємництва має Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», в якому є низка положень, що регулюють відносини, які складаються і в екологічному підприємництві, серед яких: основні принципи охорони навколишнього природного середовища; державні цільові та інші екологічні програми; спостереження, прогнозування, облік та інформування, стандартизація і нормування в галузі охорони навколишнього природного середовища, оцінка впливу на довкілля, економічний механізм забезпечення охорони навколишнього природного середовища та ін.[1], але в цьому Законі відсутні будь-які згадування саме щодо екологічного підприємництва, а його положення лише в самих загальних рисах закладають правову основу організації та здійснення такого підприємництва.

Питання розвитку окремих видів зазначеного підприємництва (діяльність, пов'язана із збиранням і заготівлею окремих видів відходів, утилізація відходів і зменшення обсягів їх утворення) містяться у Законі України «Про відходи», яким передбачено стимулювання заходів щодо утилізації відходів та зменшення обсягів їх утворення (ст. 40), фінансування заходів у сфері поводження з відходами, у тому числі і за рахунок коштів Державного бюджету України, передбачених на проведення заходів, що включаються в Державну програму соціального та економічного розвитку України (ст. 41)[2], проте практику реалізації таких положень навряд чи можна вважати позитивною.

---

[1] Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. (зі змін. та допов.)

[2] Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36-37. – Ст. 242 (зі змін та доп.).

Важливим є і положення Закону України «Про альтернативні джерела енергії», де закріплено, що однією із засад державної політики проголошено залучення інвестицій і підтримку підприємництва у сфері альтернативних джерел енергії, у тому числі шляхом розробки і здійснення загальнодержавних і місцевих програм розвитку (ст. 3); передбачено загальні положення щодо стимулювання виробництва та споживання енергії, виробленої з альтернативних джерел, а саме шляхом застосування економічних важелів і стимулів, передбачених законодавством про енергозбереження та охорону довкілля, створення сприятливих економічних умов для спорудження об'єктів альтернативної енергетики (ст. 9) та багато інших[1], однак такі положення потребують конкретизації і стосуються лише одного виду екологічного підприємництва.

Низка положень щодо вищезазначеного виду екологічного підприємництва представлена і в інших законах України, зокрема: «Про електроенергетику», «Про альтернативні види палива», «Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу», «Про енергозбереження», «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації» та ін.

Окремо можна відзначити Закон України «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини», яким визначено правові та економічні основи виробництва та обігу органічної сільськогосподарської продукції та сировини і який спрямований на забезпечення належного функціонування ринку органічної продукції та сировини, а також на гарантування впевненості споживачів у продуктах та сировині, маркованих як органічні. Цим Законом закріплено принципи виробництва, зберігання, перевезення та реалізації органічної продукції (сировини); основи державної політики та повноваження органів державної влади у сфері виробництва та обігу органічної продукції та сировини; пра-

[1] Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20 лютого 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №24. – Ст. 155.

вила щодо виробництва органічної продукції та сировини окремих видів; загальні вимоги до зберігання, перевезення та реалізації органічної продукції та сировини та ін.[1] Разом із тим, зазначеним Законом передбачено реєстрацію її виробників. Ведення Реєстру виробників органічної продукції (сировини), затверджено відповідною Постановою Кабінету Міністрів України від 08 серпня 2016 року[2], проте реєстр тільки починає вестись. Законом передбачено контроль на всіх стадіях виробництва органічної продукції (сировини), який здійснюється частково; передбачено оцінку та підтвердження відповідності виробництва органічної продукції (сировини) (сертифікацію) та маркування органічної продукції (сировини) державним логотипом, але оцінка не проводиться, державний логотип затверджено, однак його застосування лише починається, та ін.

Позитивним фактом є наявність Закону України «Про екологічний аудит», бо найчастіше у науковій літературі послуги із проведення екологічного аудиту відносять до виду зазначеного підприємництва, проте і він потребує уточнення та доопрацювання.

Детальний аналіз законів можна продовжити, але їх положення, як і названих законів, містять лише окремі аспекти, які можна застосувати до екологічного підприємництва, що скоріше стримує його розвиток, ніж прискорює, та вказує на необхідність удосконалення такого законодавства.

Таким чином, положення як господарського, так і екологічного законодавства стосовно екологічного підприємництва потребують подальшого дослідження та доопрацювання.

Для напрацювань щодо напрямів удосконалення правових засад екологічного підприємництва слушними є висновки, представлені в Національній доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2015 році щодо «зеленої» економіки. Зокрема, йдеться про те, «що для того, щоб «зелена» економіка

[1] Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини: Закон України від 3 вересня 2013 року //Офіційний вісник України. – 2013. – № 78. – Ст. 2893.

[2] Про затвердження Порядку ведення Реєстру виробників органічної продукції (сировини): постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2016 року № 505 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 65. – Ст. 2196.

«запрацювала» потрібні певні сигнали ринку та відповідні політичні рішення, які б стимулювали інвестиції та інновації задля сталого управління природним капіталом та забезпечення довготермінових переваг від його використання. <…> Першочерговими завданнями у сфері структурної перебудови економіки України мають стати: структурна перебудова національної економіки у напрямі зниження частки сировинних галузей промисловості, розвитку високотехнологічних виробництв, активізації інноваційної діяльності; доведення частки відновлюваної енергетики до середньоєвропейського рівня; запровадження системи стратегічної екологічної оцінки стратегій, планів і програм; удосконалення системи довгострокового прогнозування стану природних ресурсів, їх економічної оцінки; створення уніфікованих кадастрів природних ресурсів; розробка Національної концепції політики сталого споживання та виробництва; імплементація ідеології «зеленої» економіки, впровадження та розвитку більш чистих виробництв, «найкращих доступних технологій» в секторальній політиці; визначення критеріїв екологізації споживчої політики в структурі пріоритетів сучасної секторальної політики України; формування свідомого менталітету еколого-збалансованого споживання та виробництва; активізація дієвих важелів переходу до сталого споживання та виробництва через запровадження інструментів екологічного аудиту, сертифікації, маркування тощо»[1].

Наведені завдання цілком співпадають із завданнями екологічного підприємництва, а тому їх виконання доцільно враховувати при подальших напрацюваннях щодо правових засад такого підприємництва.

Принципове значення для удосконалення правових засад розвитку екологічного підприємництва мають положення Національної доповіді 2017 «Цілі Сталого Розвитку: Україна», оскільки реалізація по суті всіх цілей сталого розвитку пов'язується з тими чи іншими видами екологічного підприємництва. Так, серед завдань досягнення цілі 2 «Подолання голоду, розвиток сільського госпо-

[1] Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2015 році. – К.: Міністерство екології та природних ресурсів України, ФОП Грінь Д.С. – 2017. – С. 304.

дарства» передбачено «підвищити вдвічі продуктивність сільського господарства, насамперед за рахунок використання інноваційних технологій; забезпечити створення стійких систем виробництва продуктів харчування, що сприяють збереженню екосистем і поступово покращують якість земель та ґрунтів, насамперед за рахунок використання інноваційних технологій[1].

Серед завдань цілі 12 «Відповідальне споживання та виробництво» заявлено «знизити ресурсоємність економіки, забезпечити стале використання хімічних речовин на основі інноваційних технологій та виробництв, зменшити обсяг утворення відходів і збільшити обсяг їх переробки та повторного використання на основі інноваційних технологій та виробництв»[2].

Розвиток екологічного підприємництва має безпосереднє відношення і до реалізації цілі 3. «Міцне здоров'я і благополуччя», цілі 6. «Чиста вода та належні санітарні умови», цілі 7. «Доступна та чиста енергія», цілі 8. «Гідна праця та економічне зростання», цілі 9. «Промисловість, інновації та інфраструктура», цілі 11. «Сталий розвиток міст і громад», цілі 14. «Збереження морських ресурсів» та цілі 15. «Захист та відновлення екосистем суші», завдання за якими передбачають наявність інноваційних технологій[3].

Орієнтирами при розробленні правового забезпечення розвитку екологічного підприємництва мають бути й інші програмні документи (концепції, стратегії, програми тощо) щодо «зеленої» економіки. Серед них, зокрема, Програма сприяння зеленій модернізації української економіки та Програма зеленої економіки, розроблені на замовлення Федерального міністерства економічного співробітництва та розвитку (BMZ) за політичного партнерства Міністерства економічного розвитку і торгівлі України[4]; Програма «Екологізація економік у країнах Східного партнерства Європейського Союзу»

---

[1] Національна доповідь 2017 «Цілі Сталого Розвитку: Україна» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvity/un-in-ukraine-publications/4203-2017-natsionalna-dopovid-tsili-staloho-rozvytku-ukraina-iaka-vyznachaie-bazovi-pokaznyky-dlia-dosiahnennia-tsilei-staloho-rozvytku-tssr. – С. 128-129.

[2] Там само. – С. 142-143.

[3] Там само. – С. 130, 143-145.

[4] Програма сприяння зеленій модернізації української економіки // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/file/NT2929.DOC

(EaP GREEN)[1], яка виконується в Азербайджані, Білорусі, Вірменії, Грузії, Молдові й Україні; Міжнародна Декларація Більш Чистого Виробництва[2].

До орієнтирів важливо віднести і прийняті чи напрацьовані в Україні з урахуванням міжнародних документів відповідні документи, в яких представлено шляхи розвитку екологічного підприємництва, серед яких Стратегія поводження з радіоактивними відходами в Україні[3], Проект національної концепції впровадження і розвитку екологічно чистого виробництва в Україні[4], Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року.

До уваги при вдосконаленні правових засад розвитку екологічного підприємництва доцільно також взяти підготовлений Програмою Організації Об'єднаних Націй з навколишнього середовища (Екологія ООН) «Звіт про скорочення викидів 2017 року: уряди, неурядові організації повинні зробити більше для досягнення Паризької угоди», в якому зазначено, що «значна частина потенціалу у всіх секторах пов'язана з інвестиціями сонячної та вітрової енергії, ефективних приладів, ефективних пасажирських автомобілів, лісорозведення та припинення вирубки лісів. Зосередження уваги лише на рекомендованих діях у цих сферах (які мають скромні чи чисті негативні витрати) може скоротити до 22 ГтСО 2 е в 2030 році»[5].

Для забезпечення комплексного, збалансованого підходу до удосконалення законодавства щодо екологічного підприємництва доцільно розробити Концепцію правового забезпечення розвитку

---

[1] Про програму EaP GREEN: сайт Центру ресурсоефективного та чистого виробництва, створеного в рамках проекту UNIDO з розвитку ресурсоефективного та чистого виробництва в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://recpc.kpi.ua/ua/projects-ua/eap-green

[2] Международная Декларация Более Чистого Производства // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.unepie.org/scp/cp/network/pdf/russian.pdf

[3] Про схвалення Стратегії поводження з радіоактивними відходами в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2009 року № 990-р // Офіційний вісник України. – 2009. – № 65. – С. 25. –Ст. 2275.

[4] Проект национальной концепции внедрения и развития экологически чистого производства в Украине // Экономика Украины. – 2013. – 11 (616). – С. 85–95.

[5] Звіт про скорочення викидів 2017 року: уряди, неурядові організації повинні зробити більше для досягнення Паризької угоди [Електронний ресурс] Режим доступу: //http://www.unenvironment.org/news-and-stories/press-release/emissions-gap-report-2017-governments-non-state-actors-must-do-more (31.10.2017 р.)

такого підприємництва (далі – Концепцію), головною метою якої має бути створення науково обґрунтованого правового забезпечення розвитку екологічного підприємництва.

Така Концепція відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ГК України та інших законів України має визначати основні засади і напрями подальшого розвитку екологічного підприємництва («зеленої» економіки) в ринкових умовах і має бути спрямована на досягнення стратегічних інтересів та конкурентоспроможності України на міжнародному ринку.

Концепція може стати інструментом реалізації державної політики у сфері екологічного підприємництва щодо координації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, пов'язаної з розвитком цього підприємництва в Україні. Положення цієї Концепції також повинні враховуватися відповідними органами виконавчої влади під час розроблення та затвердження концептуальних і програмних документів з питань розвитку окремих видів екологічного підприємництва. Концепція зазначить проблеми розвитку екологічного підприємництва, визначатиме стратегію і основні шляхи їх розв'язання, а також принципи забезпечення комплексного правового забезпечення екологічного підприємництва.

Стратегія розвитку екологічного підприємництва повинна базуватися на використанні новітніх технологій, які відповідають міжнародним стандартам, враховувати необхідність взаємодії всіх учасників відносин з екологічного підприємництва, забезпечити підвищення ефективності функціонування цієї сфери економіки.

При розробленні Концепції важливо врахувати, що її реалізація залежатиме від стабільності суспільно-політичної і економічної ситуації в країні, реформ національної економіки і формування суспільної думки і екологічної свідомості, спрямованих на досягнення цілей сталого розвитку, що вимагатиме активної участі в цьому процесі багатьох учасників від законодавчого органу до громадських формувань і кожного члена суспільства як споживача екологічної продукції.

Серед основних завдань Концепції повинно бути удосконалення нормативно-правової бази стосовно такого підприємництва, тобто одночасне внесення відповідних змін до ГК України, законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про інноваційну діяльність» та багатьох інших; розроблення проекту закону України «Про екологічне підприємництво» та проектів відповідних постанов уряду для реалізації положень законів.

У ГК України доцільно закріпити право держави надавати дотації та інші засоби державної підтримки екологічному підприємництву (частина перша ст. 16) і включити таке підприємництво до напрямів інноваційної діяльності (частина друга ст. 327).

Одним із перших кроків у зазначеному напрямі має бути внесення доповнень до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Закон). Окремі положення цього Закону, як вище зазначалось, вже сьогодні вказують на важливість і необхідність регулювання екологічного підприємництва, зокрема, такі принципи охорони навколишнього природного середовища як: 1) гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей; 2) запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; 3) екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій (ст. 3 Закону). Разом із цим останній принцип відображає лише перший крок до «озеленення» економіки, а тому доцільно його доповнити словами «розвиток екологічного підприємництва».

Реалізація уточненого принципу вимагатиме внесення доповнень до інших положень Закону. Зокрема, доцільно доповнити ст. 15 щодо відповідальності місцевих рад за стан навколишнього природного середовища на своїй території і в межах своєї компетенції таким повноваженням як «забезпечення організації та здійснення екологічного підприємництва». Відповідними положеннями необхідно доповнити і ст.ст. 14, 17 і 18 Закону щодо компетенції інших органів.

Доповнення необхідне і для частини першої ст. 20 щодо віднесення до компетенції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів визначення порядку організації і здійснення екологічного підприємництва.

Важливо доповнити абзац перший ст. 20-1 «Компетенція центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів» пунктом д) наступного змісту «організація і розвиток екологічного підприємництва».

Потребує доопрацювання ст. 25-1 «Екологічне інформаційне забезпечення», зокрема, шляхом доповнення абзацу другого пунктом «е» наступного змісту: «систематичного інформування населення через засоби масової інформації про стан розвитку екологічного підприємництва; ринок екологічних товарів, робіт і послуг; умови та форми стимулювання здійснення екологічного підприємництва», тобто уточнивши ще один шлях здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень екологічного інформаційного забезпечення.

Конкретизації потребує і пункт д) ст. 41 «Економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища» щодо надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг шляхом доповнення його словами «екологічного підприємництва».

Закон доцільно доповнити ст. 41-1 «Екологічне підприємництво», у якій дати визначення такого підприємництва, закріпити право Кабінету Міністрів України визначати критерії та перелік його видів, передбачити можливість підтримки такого підприємництва державою та органами місцевого самоврядування та ін.

Необхідно доповнити і пункти а) і б) абзацу першого ст. 48 щодо стимулювання в системі охорони навколишнього природного середовища словами «організація і здійснення екологічного підприєм-

ництва», що дозволить застосовувати такі шляхи стимулювання для цього підприємництва як надання пільг при оподаткуванні та надання на пільгових умовах короткострокових і довгострокових позичок. Крім цього доцільно доповнити ст. 48 абзацом другим наступного змісту «Стимулювання організації і здійснення екологічного підприємництва здійснюється державою за умови визнання суб'єкта господарювання суб'єктом екологічного підприємництва та у разі отримання ним відповідного документу про підтвердження відповідності екологічної продукції у порядку, встановленому законом».

Таким чином, внесення вищезазначених доповнень до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» сприятиме створенню правового підґрунтя для подальшого системного розвитку як екологічного, так й господарського законодавства щодо розвитку екологічного підприємництва.

У Законі України «Про інноваційну діяльність» доцільно доповнити частину першу ст. 16 щодо визнання інноваційним підприємством підприємства (об'єднання підприємств) будь-якої форми власності, якщо більше ніж 50 відсотків обсягу його продукції (у грошовому вимірі) за звітний податковий період є інноваційні продукти і (або) інноваційна продукція природоохоронного призначення.

Для забезпечення системності правового регулювання зазначених відносин, крім запропонованого вище, доцільно внести зміни до Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», а саме: у п. 4 першого абзацу ст. 3. замінити такий напрям розвитку науки і техніки на період до 2020 року як «раціональне природокористування» на «екологічне підприємництво», що буде більш змістовно відображати першочергові завдання держави на сучасному етапі у цьому напряму і стане підставою для розроблення та виконання Кабінетом Міністрів України відповідної державної програми, вирішення питань державного замовлення на екологічну продукцію (роботи, послуги), інформаційне і матеріально-технічне забезпечення відповідних наукових досліджень і науково-технічних розробок;

У Законі України «Про державно-приватне партнерство» важливо визнати екологічне підприємництво сферою застосування такого партнерства (частина перша ст. 4) і розповсюдити на цей вид підприємництва положення зазначеного Закону щодо використання земельних ділянок, фінансування, надання державної підтримки, гарантій прав приватних партнерів тощо.

Одночасно необхідно внести відповідні зміни чи доповнення і в інші нормативно-правові акти, серед яких: Податковий кодекс України, закони України про державні бюджети на відповідні роки, «Про місцеве самоврядування в Україні», та ін.

Наступним кроком щодо правових засад може бути прийняття закону України «Про екологічне підприємництво», яким доцільно визначити правові, економічні, екологічні, соціальні засади організації та здійснення екологічного підприємництва, як пріоритетної сфери економіки, принципи державної політики і засоби державного регулювання щодо такого підприємництва, спрямовані на залучення інвестицій, збільшення обсягів виробництва і реалізації екологічної (природоохоронної) продукції, мінімізацію господарського використання природних ресурсів.

Такий закон має ґрунтуватись на відповідних нормах Конституції України, Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року та враховувати міжнародні документи, прийняті щодо сталого розвитку, збереження, захисту і відтворення здорового стану і цілісності екосистеми Землі тощо.

Важливо, щоб цей нормативно-правовий акт втілював провідні положення як господарського, так і екологічного, адміністративного, податкового, земельного, аграрного, цивільного та інших галузей права.

У цьому законі пропонується визначити наступні положення: загальні засади правового регулювання екологічного підприємництва (поняття екологічного підприємництва, його види, умови здійснення, законодавча основа); правовий статус суб'єктів екологічного підприємництва (набуття і припинення статусу таких суб'єктів, їх права та обов'язки); державне регулювання екологічного підприємництва (планування та прогнозування, стандартизація та сертифі-

кація, організація збуту, інспекція, контроль, нагляд, державно-приватне партнерство); компетенція органів державної влади і місцевого самоврядування стосовно розвитку екологічного підприємництва; його державна підтримка (види підтримки (інформаційне, організаційне, фінансове забезпечення), форми підтримки (кредити, субсидії та інші), умови і порядок її надання та припинення); правовий режим екологічних товарів, у тому числі екологічних інновацій, та їх облік; гарантії здійснення екологічного підприємництва, захист та відповідальність у сфері екологічного підприємництва.

При розробленні цього закону за основу можуть бути взяті окремі положення Модельного закону про засади екологічного підприємництва, зокрема, щодо визначення: його поняття, отримання статусу суб'єкта такого підприємництва, компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері екологічного підприємництва, основних напрямів державної підтримки цього підприємництва, управління формуванням ринку продукції (робіт, послуг) природоохоронного призначення, основ нормативного регулювання цього підприємництва та ін.

При вирішенні зазначених питань необхідно урахувати вже визначені законодавством особливості щодо окремих видів такого підприємництва, як-то діяльності, пов'язаної із збиранням і заготівлею окремих видів відходів, утилізацією відходів і зменшенням обсягів їх утворення, щодо яких відповідні положення представлено у Законі України «Про відходи».

Крім того важливо закріпити у цьому законі правило, що норми екологічного чи господарського права щодо такого підприємництва, які містяться в інших законах, повинні відповідати цьому закону.

Таким чином, вищенаведені аспекти правового регулювання розвитку екологічного підприємництва не охоплюють всі питання, що потребують доопрацювання в сучасних умовах. У той же час наведені пропозиції щодо удосконалення правового регулювання екологічного підприємництва сприятимуть використанню його потенційних можливостей, перетворенню його на дієвий механізм забезпечення еколого-збалансованого природокористування та розв'язання екологічних, економічних і соціальних проблем суспільства.

4.3. ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ, ОХОРОНИ І ВІДТВОРЕННЯ ҐРУНТІВ В УКРАЇНІ

ГАВРИШ Н.С. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного і екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія» (м. Одеса)

Ґрунт – один з найважливіших природних ресурсів і головне природне багатство, оскільки володіє унікальною здатністю – родючістю. Ріст використання природних ресурсів, зростання народонаселення в останні десятиліття зумовлює екологічну спрямованість їхнього вивчення, де провідне значення належить ґрунтам як середовищу перебування і життєдіяльності рослин, тварин і мікроорганізмів, а також ролі ґрунтів у планетарних колообігах води, атмосферних газів, хімічних елементів і живих речовин.

Ґрунти – важлива місткість глобального біорізноманіття від мікроорганізмів до флори і фауни. Таке біорізноманіття винятково важливе для підтримання ґрунтових функцій і у такий спосіб екосистемних товарів і послуг, пов'язаних з ґрунтами. Отже, необхідно зберігати біорізноманіття ґрунтів для охорони цих функцій.

Ось чому зростає занепокоєння людства станом ґрунтів. Саме тому Організація Об'єднаних Націй проголосила 2015 рік Міжнародним роком ґрунтів. Генеральний директор ФАО Жозе Граціану де Сілва зазначає, що «людство не звертає належної уваги на ґрунти, цього мовчазного союзника у боротьбі з недоїданням». Нині 805 млн людей потерпають від голоду і недоїдання. Оскільки виробництво продовольчої продукції залежить від ґрунтів, то можна зрозуміти, наскільки важливо, щоб ґрунти були продуктивними і здоровими. Адже, на жаль, 33% глобальних ґрунтових ресурсів деградовані, а вплив людини на ґрунти досягнув критичних масштабів. Називаючи ґрунти «майже забутим ресурсом», ФАО закликає до збільшення інвестицій у стале ґрунтокористування[1].

[1] Повідомлення прес-центру ФАО про святкування міжнародного року ґрунтів // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fao.org/soils-2015/news/news-detail/ru/c/271898/

Продумане ґрунтокористування виступає одним із невід'ємних елементів сталого розвитку сільського господарства. Найважливішою умовою збереження біосфери, нормального рослинного покриву і продуктивності сільського господарства є турбота про охорону ґрунту, його структури і властивостей, здійснення заходів із підвищення родючості. У документі Конференції Організації Об'єднаних Націй зі сталого розвитку в Ріо-де-Женейро 2012 року «Майбутнє, яке ми хочемо» визнається економічне і соціальне значення землекористування, яке включає ґрунтокористування, зокрема, його внесок у економічний ріст, біорізноманіття, стале сільське господарство і продовольчу безпеку, викорінення злиденності, вирішення проблеми зміни клімату і покращення доступності і якості води. Визнано, що охорона і раціональне використання ґрунтів повинні стати центральною ланкою державної політики, оскільки стан ґрунтів визначає характер життєдіяльності людства і вирішальним чином впливає на довкілля[1].

Загальна площа земель в Україні становить 60 млн га, з них земель сільськогосподарського призначення – 43 млн га, з яких орних земель – 32,7 млн га[2]. Сучасна номенклатура ґрунтів України налічує понад 1200 різновидів[3]. Нерідко декілька різновидів ґрунтів у межах однієї земельної ділянки (поля сівозміни) створюють складну та неоднорідну за рівнем родючості структуру ґрунтового покриву. Це спричиняє необхідність на законодавчому рівні чітко розрізняти поняття «ґрунт» і «земля», не ототожнювати й не підміняти одне одним, передусім, коли йдеться про землі сільськогосподарського призначення. У цивілізовано усталених ринково-земельних відносинах чітке розмежування основних понять і змістовне розуміння їхньої суті має велике значення в ухваленні різних правових та управлінських рішень.

---

[1] Будущее, которого мы хотим. Рио+20. Итоговый документ Конференции Организации Объединённых Наций по устойчивому развитию. 19.07.2012. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://rio20.un.org/ sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_russian.pdf.pdf

[2] Стратегія збалансованого використання, відтворення і управління ґрунтовими ресурсами України / за наук. ред. С. А. Балюка, В. В. Медведєва. – К. : Аграрна наука, 2012. – 240 с.

[3] Позняк С. П. Ґрунтові карти України // Ґрунтознавство і географія ґрунтів : підручник. У двох частинах. Ч. 2 / С. П. Позняк. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2010. – 286 с.

Термін «земля» вживають у різних галузях права та у відповідних галузях законодавства. У конституційному праві найчастіше під терміном «земля» розуміють певну територію, на яку поширюється суверенітет держави. Конституція України, окрім того, закріпила значення землі як об'єкта власності, «основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави» (ст. 14), що є юридичним свідченням публічно-правового визнання цього об'єкта природи. Отже, враховуючи унікальне значення землі, вона взята під охорону насамперед самої держави, що має суттєві юридичні наслідки.

Законодавчою гарантією існування землеохоронних, у тому числі і ґрунтоохоронних суспільних відносин виступає норма ст. 5 ЗК України, якою серед принципів земельного законодавства встановлюється принцип раціонального використання та охорони земель.

Безсумнівно, відносини з правового забезпечення підвищення родючості ґрунтів вбачаються неможливими без належної правової охорони та раціонального використання предмета цих відносин (у т. ч. ґрунтів). Іншими словами, принцип забезпечення раціонального використання й охорони земель є основоположним для правового забезпечення підвищення родючості ґрунтів в Україні[1].

В аграрному виробництві безпосереднім об'єктом праці та її продуктом слугує фактично не земельна ділянка, а наявні на ній ґрунти. Саме ґрунтам як особливим самостійним органо-мінеральним тілам природи притаманна соціально значима продуктивна функція – родючість. Визначення поняття «ґрунт» дає ст. 1 Закону України «Про охорону земель» – це природно-історичне органо-мінеральне тіло, що утворилося на поверхні земної кори і є осередком найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки найціннішій своїй властивості – родючості.

Ґрунти – важковідновний незамінний природний ресурс. Ґрунтовий покрив як поверхневий пухкий шар Землі має особливий тип просторової будови. У чинних в Україні законодав-

[1] Хомінець С. В. Правове забезпечення підвищення родючості ґрунтів : монографія / С. В. Хомінець; під заг. ред. проф. М.В. Шульги. – Харків: Видавництво «Фінарт», 2015. – С. 45.

чих актах його визначають як «родючий шар ґрунту». Ґрунт – це реальне природно-історичне тіло зі специфічними будовою, складом, властивостями і режимом, зумовленими відповідними чинниками ґрунтотворення.

Поняття «ґрунти» є вужчим, ніж поняття «земля». В одному розумінні – це самостійне природно-історичне тіло, в іншому – засіб виробництва в сільському і лісовому господарстві. Ці два аспекти поняття взаємопов'язані, адже без природних чинників ґрунт не може бути засобом виробництва.

Отже, сьогодні відповідно до ЗК України об'єктами охорони і використання є: землі як природний об'єкт і природний ресурс (елемент довкілля); земельні ділянки і ґрунти земельних ділянок.

У ЗК України вперше виокремлено підкатегорію земель сільськогосподарського призначення «особливо цінні землі» (ст. 150). До них зачислено чорноземи неородовані несолонцюваті на лесових породах, лучно-чорноземні незасолені несолонцюваті суглинкові ґрунти, темно-сірі опідзолені та чорноземи опідзолені на лесах і глеюваті, бурі гірсько-лісові та дерновобуроземні глибокі і середньоглибокі, дерново-підзолисті суглинкові ґрунти, торфовища з глибиною залягання торфу понад 1 м і осушені незалежно від глибини, коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму, дернові глибокі ґрунти Закарпаття, землі, надані в постійне користування НВАО «Масандра» та підприємствами, що входять до його складу, землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі історико-культурного призначення. На думку Л. В. Ришкової, віднесення до особливо цінних земель самостійних категорій земель, недоцільне, оскільки особливості правового режиму кожної з них визначаються теорією та практикою земельного права[1]. На жаль, земельне законодавство не містить визначення поняття «особливо цінні землі». Поняття ж «особливо цінні ґрунти» необхідно розглядати в двох аспектах: особливо цінні ґрунти загальнодержавного рівня і особливо цінні ґрунти регіонального рівня.

[1] Ришкова Л. В. Правове регулювання охорони та використання особливо цінних земель : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 – «земельне право; аграрне право; екологічне право; природноресурсове право» / Людмила Валеріївна Ришкова. – Харків, 2010. – С. 6.

Уперше в історії кодифікації земельного законодавства України «ґрунти земельних ділянок» виділено в окремий об'єкт особливої охорони (ст. 168 ЗК України). Тим самим ґрунти визнано самостійним об'єктом правових відносин, зокрема охоронних.

Важливим є те, що ґрунти відзначаються (хоча і не повною мірою) у системі охоронних земельних правовідносин. Стаття 168 ЗК України так і називається «Охорона ґрунтів». Цьому аспекту, на наш погляд, доцільно було б присвятити принаймні окрему главу кодексу. Правову охорону ґрунтів розглядають на тлі визнання «ґрунтів земельних ділянок об'єктом особливої охорони». Ця особливість вимагає чіткого і системного законодавчого закріплення порядку їхнього використання та встановлення підвищеної відповідальності за порушення цього порядку. Зроблено це в ЗК України лише частково.

Отож, дефініції «ґрунт» і «земля» істотно відрізняються. Підміна понять і недооцінка ґрунтів як безпосередніх об'єктів управління продуктивністю земельних угідь можуть стати причиною грубих господарських земельно-ринкових правових порушень і виникнення небезпечних екологічних наслідків.

Якщо однією з новел земельного законодавства стало поділення поняття «земля» і «ґрунт», то в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» у ст. 5 серед об'єктів правової охорони навколишнього природного середовища не зазначено ґрунти. Ґрунт, будучи поверхневим шаром землі, тісно пов'язаний з нею, і власник отримує землю разом із ґрунтом. Тому охорона ґрунтів полягає передусім у збереженні їхнього біологічного різноманіття, фізико-хімічного складу і структури, тобто всього, що визначає родючість ґрунту. Тому вважаємо доречним доповнити й ст. 5 цього Закону таким текстом: «Об'єктами правової охорони навколишнього природного середовища є земля, ґрунти, надра та інші компоненти природного середовища. Рідкісні ґрунти або ґрунти, які перебувають під загрозою зникнення, підлягають особливій охороні».

На основі Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закону України «Про відходи» та інших

нормативно-правових актів розроблена Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, яка затверджена наказом Мінприроди України. Методика встановлює порядок розрахунку розмірів відшкодування шкоди суб'єктами господарювання та фізичними особами в процесі їх діяльності через забруднення земель і ґрунтів хімічними речовинами, їх засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, і поширюється на всі землі України незалежно від форм їх власності.

Збереження, відтворення та охорона ґрунтів та їхньої родючості в Україні є актуальною науково-правовою темою. Останніми десятиріччями прийнято низку важливих нормативних актів із різних напрямів правової охорони ґрунтів, що свідчить про суттєві результати їхньої дії. Ухвалено декілька ґрунтоохоронних законів: «Про меліорацію земель», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», однак їхнє виконання не проводиться у повному обсязі. Водночас це не вирішує питання про підвищення ефективності застосування чинного законодавства. Окремі правові норми в цій сфері не можна назвати дієвими. Це є однією з причин подальшого посилення процесів деградації ґрунтів і зниження їхньої родючості. Тому нормативно-правове забезпечення збереження, відтворення та охорони родючості ґрунтів в Україні потребує відповідного законодавчого врегулювання. Зокрема, потребує розгорнутої правової регламентації проблема знімання, складування, зберігання і подальшого використання родючого шару ґрунту.

Охорона й подальше підвищення родючості ґрунтів – важливе соціальне завдання. Всяке псування ґрунтів необхідно розглядати як антисуспільний вчинок. Охороні підлягає ґрунтовий покрив кожної з категорій земель, а особливо земель сільськогосподарського призначення, де ґрунт є головним засобом виробництва продукції. Ерозія ґрунтів, заболочування, засолення, підкислення, деградація та інші форми втрати родючості ґрунтів значно залежать від господарської діяльності землекористувачів. Щоправда, окрім цього, тут часто мають сильний вплив природні чинники. Варто зазначити, що

явища руйнування виникають не відразу, а є результатом тривалих процесів, які відбуваються в ґрунті. Тому виникають труднощі зі встановленням вини тієї чи іншої особи та ускладнюється застосування норм законодавства про відповідальність за порушення, які виражаються в заподіянні шкоди родючості ґрунту. Ці обставини не повинні знижувати ефективності застосування законодавства про охорону ґрунтів[1].

Як зазначає Ж. Х. Косанов, законодавство через особливу економічну цінність та можливість просторового переміщення родючого шару ґрунтів виділяє його як самостійну матеріальну цінність. Утім правовий режим його використання недостатньо повно врегульований у законодавстві[2].

Природовиробнича здатність ґрунту на земельних ділянках буває різною. Ступінь його експлуатації та збереження як необхідного елемента біосфери і можливість використання за призначенням мають бути виражені правом. Правовий режим ґрунтів важливо встановлювати не у відриві від їхньої матеріальної основи – землі як простору, і не за видами і суб'єктами права землекористування, а за земельними угіддями.

Спільне в правовому режимі землі як території і правовому режимі ґрунтів полягає в тому, що ґрунти є приналежністю будь-якої частини земельного фонду. Відмінність же полягає в тому, що стосовно кожного виду ґрунту як конкретного природного тіла земельної ділянки визначена певна межа правового режиму його використання та охорони. З огляду на це, ґрунт може зі стану «природної складової» земельної ділянки стати об'єктом екологічних правовідносин, що сприятиме його збереженню. У жодному нормативному акті ґрунти не визнаються самостійним об'єктом правовідносин. Тому очевидно, що для забезпечення належної їх охорони і впорядкування правоохоронних відносин щодо них необхідно розробити і прийняти Закон України «Про ґрунти та їх родючість». Цим офіційно буде визнано факт панівних суспільних

[1] Гавриш Н. С. Правова охорона ґрунтів в Україні / Н. С. Гавриш. – Одеса, 2008. – С. 65.

[2] Косанов Ж. Х. Правовые проблемы охраны почв / Ж. Х. Косанов // Правовое и экологическое обеспечение рационального использования земель в социалистических странах. – Алма-Ата : Наука, 1984. – С. 204.

відносин щодо ґрунтів, оскільки ґрунтовий фонд України є винятковою цінністю.

Однак розвиток земельного законодавства України після прийняття ЗК України пішов шляхом вирішення правових проблем охорони земель і ґрунтів саме нормами земельного законодавства. Особливо чітко ця тенденція проявилася із прийняттям законів України «Про охорону земель» та «Про державний контроль за використанням та охороною земель». У зв'язку з цим у земельному законодавстві з'явилися норми, які містять більш жорсткі вимоги щодо охорони земель і ґрунтів. Слід відзначити, що Закон України «Про охорону земель» законодавчо визначив поняття «охорона земель», яке є рівнозначним з поняттям «охорона земель» за ЗК України.

У Законі України «Про охорону земель» закріплено і нові поняття, які характеризують охорону земель, а саме: охорона ґрунтів, охорона родючості ґрунтів. Охорона ґрунтів – система правових, організаційних, технологічних та інших заходів, спрямованих на збереження і відтворення родючості та цілісності ґрунтів, їх захист від деградації, ведення сільськогосподарського виробництва з дотриманням ґрунтозахисних технологій та забезпечення екологічної безпеки довкілля.

Подане визначення містить у собі мету охорони ґрунтів та спосіб використання сільськогосподарських земель. Метою охорони ґрунтів, відповідно, є збереження і відтворення родючості та цілісності ґрунтів і забезпечення екологічної безпеки довкілля. Однак у цьому визначенні немає вказівки на отримання економічного ефекту як мети охорони ґрунтів земельних ділянок.

Окремі сегменти охорони земель подано у ст. 36 Закону України «Про охорону земель», де йдеться власне про охорону земель сільськогосподарського призначення. Однак у цій статті не наведено визначення поняття «охорона земель сільськогосподарського призначення». Зміст цього поняття розкрито через визначення видів діяльності, які забезпечують їхню охорону на основі реалізації низки заходів стосовно збереження продуктивності сільськогосподарських угідь, підвищення їхньої екологічної стійкості та родючості ґрунтів, а також обмеження вилучення (викупу) їх для несільськогосподарських потреб.

У Законі України «Про охорону земель» ст. 37 (Основні вимоги до охорони родючості ґрунтів) визначається особливість охорони важливого показника якості сільськогосподарських земель і властивостей ґрунтів – родючості. У цій статті не наведено визначення родючості ґрунтів як об'єкта охорони, однак окремі характеристики правової охорони ґрунтів зазначені. Імперативна норма, що стосується використання земельних ділянок способами, які призводять до погіршення їхньої якості, забороняється. Однак стаття містить припис, що землевласники та землекористувачі, у тому числі орендатори земельних ділянок, зобов'язані здійснювати заходи щодо охорони родючості ґрунтів, передбачені цим Законом та іншими нормативно-правовими актами України[1].

Виділяючи питання про необхідність правової охорони ґрунтів, законодавець встановив, які саме характеристики земель визначають зміст поняття «родючість ґрунтів» та якими мають бути формалізовані показники характеристики для оптимальних значень родючості ґрунтів з метою їхнього закріплення у нормах права.

Однак у статті є приписи, які свідчать про намір визначити нормативні показники родючості ґрунтів у процесі агрохімічної паспортизації сільськогосподарських земель. Зазначається, що для проведення контролю за динамікою родючості ґрунтів систематично проводяться їх агрохімічні обстеження, видаються агрохімічні паспорти, в яких фіксуються початкові та поточні рівні забезпечення поживними речовинами ґрунтів та рівень їх забруднення. Ці дані агрохімічної паспортизації земель мають використовуватися для здійснення контролю за станом родючості ґрунтів. Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок, що раціональне використання ґрунтів земельних ділянок нерозривно пов'язане та не може існувати без їх правової охорони.

Як вважає П. Ф. Кулинич, нечіткість, неоднозначність суперечливість правових понять «охорона і використання земель», які застосовуються законодавством у сфері правового регулювання земельних відносин загалом і відносин щодо охорони і викори-

[1] Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія / П. Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – С. 59.

стання сільськогосподарських земель і ґрунтів зокрема, є одним із важливих чинників недостатньої ефективності правових норм у цій сфері. Вдосконалення понятійного апарату земельного права та законодавства потребує глибокого дослідження системи правових понять земельного права представниками юридичної науки[1].

Юридична наука у вирішенні проблеми раціонального використання сільськогосподарських земель та охорони ґрунтів повинна прагнути до створення теоретичної основи для розроблення конкретних правових норм, які забезпечуватимуть дедалі раціональніше використання сільськогосподарських земель. В основу вирішення проблеми раціонального використання сільськогосподарських земель та охорони ґрунтів покладено наукову концепцію правового регулювання цієї сфери земельних відносин, висвітлену в Конституції України, ЗК України та інших земельних і суміжних із ним законодавчих актах, що тією чи іншою мірою причетні до регулювання земельних відносин в Україні.

Аналізуючи правову охорону ґрунтів, П. Ф. Кулинич виділяє три головні напрями: перший полягає в забезпеченні законодавством пріоритету використання родючих земель основним їх споживачем – сільським господарством; другий напрям полягає в запобіганні засміченню, заболочуванню, ерозії та іншим процесам, які порушують стан ґрунтів; третій – у забезпеченні відновлення і підвищення родючості ґрунтів. Однією з вимог чинного законодавства є обов'язок власників і землекористувачів підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі. Ефективний правовий механізм відновлення і підвищення родючості ґрунтів має базуватися на необхідності персональної відповідальності власників і землекористувачів за рівень родючості та його динаміку, виконання заходів із відновлення і підвищення родючості ґрунтів, контролювання динаміки родючості ґрунтів і організацію проведення робіт з відновлення і підвищення їхньої родючості[2].

[1] Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія / П. Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – С. 60.

[2] Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони ґрунтів України / П. Ф. Кулинич // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 2 (88). – С. 80.

На нашу думку, потребує правового регулювання і питання відповідальності за неправильне зберігання знятого родючого шару ґрунту, що спричиняє його псування чи знищення, при цьому, на наш погляд, необхідно ставити питання не лише про адміністративну, а й про цивільно-правову (майнову) відповідальність, беручи до уваги відносну самостійність ґрунту і його цінність. Необхідно було б також передбачити мінімальний розмір земельної ділянки, з якої несільськогосподарський землекористувач зобов'язаний знімати верхній родючий шар ґрунту, та випадки, коли необхідно виконати економічний розрахунок ефективності проведення заходів, і випадки відмови від нього, щоб уникнути зайвих витрат.

Важливими елементами змісту попередження забруднення довкілля доцільно визнати види регулювання законодавством попередження забруднення ґрунтів. В еколого-правовій літературі звертається увага на те, що у сфері охорони ґрунтів від забруднення перебувають усі землі. Унаслідок застосування хімікатів у сільському господарстві відбувається забруднення ґрунтів, що спричиняє суттєву екологічну й економічну шкоду. Тому забруднення ґрунтів продуктами хімічного захисту рослин, стимуляторами їх росту, мінеральними добривами та іншими препаратами, застосування яких дозволене, потребує строгого правового регулювання, як і забруднення виробничими та іншими відходами й стічними водами[1].

У чинному законодавстві забруднення агрохімікатами взагалі не розглядається як вид забруднення ґрунтів, і, отже, винні можуть бути не притягнені до відповідальності. Щодо виробничих та інших відходів і стічних вод, то сам факт забруднення слугує основою для притягнення до відповідальності. Це пов'язано з тим, що процес діяльності з появою відходів чи стічних вод неминуче пов'язаний із безпосереднім негативним впливом на об'єкт природи, як це відбувається з водним і повітряним середовищем.

Інший підхід має застосовуватися до оцінки забруднення ґрунтів і, відповідно, притягнення до відповідальності за забруднення агрохімікатами. Забрудненням ґрунтів можна вважати внесення (надхо-

[1] Малишева Н. Р. Правова охорона навколишнього середовища від забруднення отрутохімікатами і мінеральними добривами, що застосовуються в сільському та лісовому господарствах / Н. Р. Малишева. – К., 1987. – С. 35.

дження) в ґрунти хімічних речовин у кількостях, які перевищують норми, передбачені технологічними правилами і регламентами їхнього застосування. У системі правового механізму охорони навколишнього середовища відповідальність слугує однією з гарантій реалізації екологічного правопорядку. Щодо забруднення ґрунтів та інших об'єктів природи агрохімікатами спеціальних норм законодавством не встановлено, тому таке забруднення потрібно розглядати як окремий випадок забруднення земель, а відповідальність за забруднення ґрунтів пропонується вважати різновидом еколого-правової відповідальності як комплексного інституту екологічного права[1].

Керуючись проблемами регулювання відносин і формування відповідних вимог у сфері охорони ґрунтів, вбачаємо за необхідність застосовувати комплексний підхід у правовому регулюванні та управлінні охороною ґрунтів. Відсутність такого підходу в цьому питанні приховує в собі небезпеку перманентної деградації ґрунтів, знищення їхньої біопродуктивності та невиконання ними своєї економіко-екологічної ролі.

Розглядаючи правові проблеми охорони ґрунтів, Ж. Х. Косанов дійшов висновку, що правова охорона ґрунтів повинна проводитись не в розриві, а в єдності з матеріальною основою. З огляду на це важливого значення набуває правове забезпечення охорони і раціонального використання сільськогосподарських угідь[2].

Аналізуючи особливості правового режиму орних угідь, В. В. Янчук особливу увагу звертав на їх специфічні й типові риси, надаючи важливого значення верхньому шарові ґрунту орних угідь, якому властива економічна родючість як результат цілеспрямованої людської праці та природної родючості, і власне цей шар ґрунту підлягає обробітку і використовується під посіви, саме він потребує посиленої правової охорони як складний об'єкт земельних правовідносин[3].

---

[1] Бринчук М. М. Химизация сельского хозяйства и проблема окружающей среды / М. М. Бринчук // Советское право. – 1986. – № 1. – С. 92.

[2] Косанов Ж. Х. Правовые проблемы охраны почв / Ж. Х. Косанов // Правовое и экологическое обеспечение рационального использования земель в социалистических странах. – Алма-Ата : Наука, 1984. – С. 205.

[3] Янчук В. В. Поняття і особливості правового режиму орних угідь / В. В. Янчук // Аграрне право України. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – С. 120.

Поруч із традиційними методами вдосконалення законодавства і практики його реалізації в галузі охорони земель і, зокрема, ґрунтів, застосовують системний підхід. За такого підходу можна говорити про багатоцільове використання ґрунтів відповідно до їхніх властивостей. Як зазначає С. М. Кравченко, особливою проблемою в цьому плані є вдосконалення екологічного законодавства в напрямку економічного стимулювання природоохоронної діяльності, впровадження природозберігаючих технологій, запобігання забрудненню, дотримання принципу «забруднювач платить». У вирішенні проблеми законодавчої регламентації відповідальності за охорону ґрунтів важливого значення надається еколого-правовим відносинам[1].

Земельне законодавство недостатньо забезпечене екологічними вимогами. До визначення правового регулювання раціонального використання земель і охорони ґрунтів мають належати і соціальні, і економічні, і екологічні критерії. Потрібно уточнити положення щодо підвищення родючості ґрунтів доповненням про економіко-екологічні вимоги їхньої охорони і підвищення біопродуктивності[2].

У літературі наголошується, що оскільки більшість серед екологічних проблем становлять відносини, які виникають у сфері експлуатації, відтворення й охорони природних об'єктів, саме на їхнє правове регулювання передусім мають бути спрямовані зусилля законотворчої діяльності[3].

Аналізуючи природоресурсні відносини, Н. І. Титова зауважує, що властивості кожного компонента можуть бути реалізовані лише в їхній функціональній взаємодії, і тому земельні відносини, як і водні, лісові, надрові, просякнуті екологічними вимогами, які, на жаль, не враховує цивільне законодавство. Це важлива функція земельного та екологічного законодавства[4].

---

[1] Кравченко С. Н. Системный подход к организации рационального использования земли / С. Н. Кравченко. – Львов, 1998. – С. 168.

[2] Гавриш Н. С. Використання, відтворення та охорона ґрунтів в Україні: теоретико-правові аспекти : монографія / Н. С. Гавриш. – Одеса : Юридична література, 2016. – С. 68-69.

[3] Бакай І. М. Конституційні засади забезпечення екологічної безпеки в сільському господарстві / І. М. Бакай // Право України. – 1997. – № 2. – С. 12.

[4] Титова Н. І. Правові аспекти охорони земель / Н. І. Титова // Ґенеза, географія та екологія ґрунтів. – Львів, 1999. – С. 214.

Процес законотворення у сфері аграрного сектора економіки загалом та охорони ґрунтів, зокрема, на сьогодні не забезпечує комплексного регулювання екологічних відносин, а розпорошеність еколого-правових приписів, що мають застосовуватися за численними законодавчими актами, спричиняє труднощі в їх застосуванні. Отож, нині чітко бачимо потребу в напрацюванні нових підходів до еколого-правового регулювання у сфері охорони земель і ґрунтів.

Функції правової охорони ґрунтів за наявності екологічних правопорушень забезпечені головно санкціями юридичної відповідальності (адміністративної, цивільної, кримінальної, екологічної), як зазначає Н. І. Титова. Вони передбачені у Кодексі про адміністративні правопорушення, Цивільному та Кримінальному кодексах. Норми стосовно еколого-правової відповідальності є або в самому екологічному законодавстві (зокрема, таксовий спосіб відшкодування збитків), або ж вони мають так званий відсилочний характер[1].

Власний підхід до розуміння таксового способу, який залишається важливим способом охорони об'єктів природи, має професор М. В. Краснова. У зв'язку з чим назріло питання уніфікації правових норм, які його передбачають, з метою удосконалення існуючого механізму компенсації шкоди, ліквідації прогалин у механізмі правового регулювання, таких як запровадження державно-правових таксових стягнень. Науковець вказує на доцільність подальшої систематизації екологічного законодавства України, на правові норми про запобіжні та відновлювальні заходи з метою попередження та ліквідації економічної шкоди, які доцільно кодифікувати у спеціальному нормативному акті – Законі України про компенсацію екологічної шкоди[2].

Оскільки в чинному законодавстві взаємозв'язок різних сфер використання та охорони земель є фрагментарним, то процес

[1] Титова Н. І. Правові аспекти охорони земель / Н. І. Титова // Ґенеза, географія та екологія ґрунтів. – Львів, 1999. – С. 216.

[2] Краснова М. В. Проблеми компенсації шкоди за екологічним законодавством України : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 – «земельне право; аграрне право; екологічне право; природноресурсове право» / Краснова Марія Василівна. – К., 2010. – С. 8, 10.

вирішення еколого-правових проблем повинен забезпечити майбутній Екологічний кодекс України, в якому будуть закладені правові засади регулювання екологічних відносин. Важливий напрям, пов'язаний із охороною довкілля, має бути представлений в Екологічному кодексі України приписами, що регламентують охорону ґрунтів від псування, забруднення і деградації, збереження та відновлення родючого шару.

Посилення в останні роки деградаційних процесів у ґрунтах зумовлює необхідність прийняття нормативно-правових актів. Основне призначення правових заходів полягає в тому, щоб запобігти в процесі землекористування можливим негативним наслідкам, шкідливим для стану ґрунтів, забезпечити раціональне використання ґрунтових ресурсів та їхню охорону.

У діючому законодавстві України окремі правові норми, які регулюють відносини у сфері використання, відтворення і охорони ґрунтів, розосереджені по різних галузях права, проте переважно містяться в земельному законодавстві, частково в природоохоронному і екологічному, а також у законодавстві, в якому регулюються окремі аспекти сільськогосподарської діяльності[1].

Отже, інтенсивне використання ґрунтів зумовлює потребу розробити системи організації раціонального використання, захисту і примноження родючості ґрунтів. Унаслідок впровадження екологічних систем господарювання інтенсифікується процес підвищення родючості та поліпшуються властивості ґрунтів.

Важливим у галузі використання та охорони земель, у тім числі ґрунтів, є порядок управління. Так, у разі планування використання земель та їхньої охорони передбачено прийняття загальнодержавної і регіональної програм у цій сфері, проведення природно-сільськогосподарського районування та зонування земель, їхній моніторинг. Детально регламентується єдина державна система земельно-кадастрових робіт, у тому числі бонітування ґрунтів (ст. 199 ЗК України), що передбачає порівняльну оцінку якості ґрунтів за їхніми головними природними властивостями, які мають

[1] Гавриш Н. С. Правові аспекти охорони ґрунтів України від деградації / Н. С. Гавриш // Вісник Львів. ун-ту. Сер. юрид. – 2011. – Вип. 54. – С. 287.

сталий характер і суттєво впливають на урожайність сільськогосподарських культур, які вирощуються у конкретних природно-кліматичних умовах.

У літературі висловлюються пропозиції щодо необхідності встановлення строгого охоронного режиму ґрунтів як самостійного об'єкта правового регулювання, оскільки правова охорона ґрунтів слугує виконанню різних функцій, а саме: охороняти власне ґрунти, зберігати і примножувати природні властивості ґрунтів, поліпшувати їхній якісний стан[1].

Здійснювана в Україні земельна реформа виявила недостатню законодавчу урегульованість питань щодо окремих категорій земель та їх складових компонентів, зокрема, ґрунтів. З метою усунення таких причин потрібно пришвидшити прийняття спеціальних законодавчих актів, які б забезпечували раціональне і ефективне використання та охорону земель, насамперед, земель сільськогосподарського призначення та їхньої невід'ємної складової – ґрунтів[2].

В Україні прийняті Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року (далі – Стратегія), де серед такої цілі як «Поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки» (ціль 2) завданнями щодо охорони земель і ґрунтів визначено: зменшення до 2020 року в середньому на 5-10 відсотків площ орних земель в областях шляхом виведення із складу орних земель схилів крутизною більш як 3 градуси, земель водоохоронних зон, консервації деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених сільськогосподарських угідь з подальшим їх заліснення у лісовій та лісостеповій зонах та залуженням у степовій зоні; забезпечення до 2015 року повного врахування природоохоронних вимог у процесі відведення земель для розміщення об'єктів промисловості, будівництва, енергетики, транспорту і зв'язку та під час вирішення питань щодо вилучення (викупу), надання, зміни цільового призначення земельних ділянок; розроблення і впровадження до 2020 року сис-

[1] Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія / П. Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – С. 480.

[2] Стратегія збалансованого використання, відтворення і управління ґрунтовими ресурсами України / за наук. ред. С. А. Балюка, В. В. Медведєва. – К. : Аграрна наука, 2012. – С. 134.

теми управління агроландшафтами лісомеліоративними методами на засадах сталого розвитку.

За Стратегією в частині удосконалення екологічного законодавства для сфери раціонального використання, відтворення та охорони ґрунтів, з метою удосконалення природоохоронної діяльності підприємств необхідно ефективніше забезпечувати інформування населення про вплив виробничої діяльності на стан довкілля та ґрунтів, організовувати широкі громадські обговорення щодо планів будівництва; здійснювати збалансовану політику, спрямовану на підвищення вимог і відповідальності суб'єктів господарювання за забруднення навколишнього природного середовища і на стимулювання впровадження природоохоронних заходів. З цією метою необхідно також передбачити підвищену відповідальність за забруднення навколишнього природного середовища і компенсацію завданих збитків, включаючи повну вартість рекультивації/санації забруднених ґрунтів/підземних вод. Цьому також сприятиме адаптація існуючих методик проведення розрахунку збитків за забруднення навколишнього природного середовища до найкращої світової практики, зокрема щодо забруднення ґрунтів і підземних вод. Необхідно законодавчо визначити засади пільгового стимулювання діяльності, що передбачає добровільне зобов'язання щодо очищення забруднених земель, зокрема в ході їх приватизації і впровадження новітніх екологічно чистих технологій.

Реалізація будь-яких об'єктивних механізмів контролю за станом ґрунтів повинна знайти підтримку в суспільстві. Для цього потрібно підвищити рейтинг проблеми захисту і відтворення ґрунтів у суспільстві. Необхідно, щоб держава реалізувала Стратегію збалансованого землекористування, донесла її до кожної області, району, сільгосппідприємства, відшукала кошти для фінансування (за рахунок земельного податку і за рахунок засобів землекористувачів). Така стратегія повинна стати базою для відпрацювання і впровадження заходів збереження унікального ґрунтового покриву, який має Україна. Дії державних органів влади зверху донизу потрібно підпорядкувати виконанню цієї стратегії. Цьому повинна

сприяти діяльність політичної еліти суспільства, вищої, середньої і нижчої ланок керівництва.

В умовах приватної власності на землю значно зростає роль суспільної підтримки, яка забезпечується шляхом участі організацій, спілок, засобів масової інформації. Суспільні організації (наукові товариства, Асоціація фермерів та землевласників, різні фонди екологічного, правового та інших напрямків), як атрибут громадянського демократичного суспільства, практично не впливають на вирішення питань раціонального використання і збереження ґрунтового покриву – найважливішого національного надбання України. Їхній значний потенціал необхідно використовувати[1].

У зв'язку з тим, що існує нагальна потреба у визначенні ефективного механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності, запобігання зловживанням, недопущення соціальної напруги у цій сфері, нещодавно була прийнята Стратегія удосконалення механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України. Зокрема, у цій постанові зазначається, що за відсутності Закону України «Про охорону родючості ґрунтів», яким повинні бути визначені дієві механізми здійснення контролю за якістю ґрунтів, що використовуються, та заходів щодо збереження їх родючості, виникла негативна тенденція втрати гумусу.

Проблема сталого управління ґрунтовими ресурсами полягає в тому, що законодавство, яке регулює відносини у сфері ґрунтових ресурсів, в основному стосується питань охорони земель і ґрунтів, а не їхнього використання. Тому склалася така практика, за якої ґрунти з боку держави стали в основному розглядатися як об'єкт охорони і дотримання екологічних вимог і нормативів, а не як об'єкт експлуатації і раціонального використання. На відміну від інших природних ресурсів (водних, надрових, біологічних), для яких порядок використання визначений діючим законодавством

[1] Стратегія збалансованого використання, відтворення і управління ґрунтовими ресурсами України / за наук. ред. С. А. Балюка, В. В. Медведєва. – К. : Аграрна наука, 2012. – С. 15.

(ЗК України, ВК України, ЛК України, Кодекс України про надра, Закон України «Про рослинний світ», Закон України «Про тваринний світ»), ґрунти не мають відповідного спеціального закону[1].

Отже, у проекті Закону України «Про ґрунти та їх родючість» необхідно визначити відмінність земельних відносин, які виникають щодо використання ґрунтових ресурсів, від земельних відносин, які виникають щодо земельних ділянок як об'єктів нерухомості, законодавчо визначити поняття ґрунтів і ґрунтових ресурсів, встановити основні напрямки державної ґрунтової політики, визначити компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування з питань використання та охорони ґрунтових ресурсів у складі земель різних категорій, визначити стимули землекористувачів до покращення якісного складу ґрунтів і земель. З урахуванням цього доцільно визначити, що використання ґрунтів здійснюється не лише при експлуатації земель сільськогосподарського призначення, а й у галузі ведення лісового господарства, при забезпеченні режиму земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, при експлуатації земель курортного, оздоровчого, рекреаційного призначення та, відповідно, відтворення ґрунтів забезпечується системою заходів, спрямованих на відновлення їх якісних та безпекових характеристик шляхом здійснення рекультивації, меліорації, дезактивації та інших способів їх відновлення.

Виходячи з вищенаведеного, можна констатувати, що встановлений правовий режим ґрунтів в Україні не забезпечує їхнього належного використання та охорони, тому для впорядкування правоохоронних відносин необхідно прийняти Закон України «Про ґрунти та їх родючість», тим самим буде визнано факт панівних суспільних відносин щодо ґрунтів, а його практична реалізація сприятиме покращенню їх стану та збереженню, а, отже, зростанню інвестиційної привабливості ґрунтів України.

[1] Гавриш Н. С. Ґрунтові ресурси і ґрунтокористування: правові аспекти / Н. С. Гавриш // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція. – 2015. – Вип. 15. – Т. 2. – С. 77.

4.4. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ НАДР В УКРАЇНІ

КІРІН Р.С. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільного, господарського та екологічного права юридичного факультету Національного гірничого університету (м. Дніпро)

Сучасні темпи і обсяги користування надрами Землі небезпідставно викликають у людства занепокоєння – кожні 15-20 років світові об'єми видобутих корисних копалин подвоюються, і це при тому, що мінеральні ресурси планети відносяться до категорії вичерпних, які не підлягають ні відновленню, ні самовідновленню. Відтак ці відносини потребують адекватного законодавчого забезпечення, адже Конституція України віднесла надра до об'єктів права власності Українського народу. Крім того, у сучасних умовах використання геологічного середовища з'являються і вимагають врегулювання нові види надрових і надрозначущих відносин як в інтересах держави, так і всього суспільства.

Надра як об'єкт правового регулювання, використання та охорони. Надра як природний об'єкт не має конкретного загальноприйнятого визначення у природничих, гірничо-геологічних науках на відміну від його законодавчого розуміння як загального об'єкту надрового права. Взагалі, якщо простежити виникнення терміну «надра», то можна запропонувати гіпотезу про його далеко не офіційно-ділову, наукову, а навіть застаріло-розмовну, побутову етимологію.

Так, у Маніфесті імператриці Катерини ІІ № 15447 від 28 червня 1782 року було зазначено, що «право полной частной собственности в имуществах недвижимых объемлет не одну поверхность, но и самое ея недро, и потому оно опирается на все сокровенные минералы и на все металлы из них происходящие»[1]. Положення згаданого Маніфесту і далі широко використовувалось у гірничому зако-

[1] Абамелек-Лазарев С. С. Вопрос о недрах и развитие горной промышленности с 1808 по 1908 гг. – С.-Пб., 1910. – С. 79.

нодавстві, зокрема в ст. 236 Статуту Гірничого («Загальні правила про приватну гірничопромисловість»[1]).

Очевидно, що імператриця мала на увазі поширення права власності не тільки на земну поверхню, а й на її внутрішній, підземний простір. Тому цілком логічно припустити, що під терміном «недро» розумілися земні нутрощі, тобто – «нутро» землі. Крім того, слід враховувати німецьке походження імператриці (принцеси Ангальт-Цербської), що ймовірно, могло стати причиною початкового її намагання застосувати саме німецьке розуміння нижчого від земної поверхні простору, на який поширюється право власності та право видобування з нього корисних мінералів.

Якщо звернутися до німецької лексики, то вочевидь, що для перекладу поняття «надра землі» застосовувався термін «Erdinnere» («Erd» – укр. «земна», «Innere» – укр. «внутрішність, внутрішня частина, середина, нутро»). Крім того, у зв'язку з цим словосполученням міг бути використаний прислівник «nieder» (укр. – «униз»), прикметник «niedrig» (укр. – «низький») або префікс, що відокремлюється «nieder-» (укр. – «вказує на дію, спрямовану донизу»). Тобто фонетичний зв'язок наведених термінів цілком очевидний, що дає привід вважати це підтвердженням ймовірності їх лексичного зв'язку.

Таким чином, на мою думку, російсько-німецька суміш двох слів «нутро» та «nieder» стала наслідком їх транскрипції у вигляді терміну «недро», або у сучасній вимові – «недра» (рос.) та «надра» (укр.) відповідно.

Крім того, слід звернути увагу також і на те, що в законодавстві (наприклад – ст. 13. Конституції України) й відповідно в літературі застосовується таке поняття як «надра землі» («земля, її надра»), яке також потребує аналізу. Усвідомлюючи, що дане словосполучення не зовсім коректно віддзеркалює зв'язок не тільки двох різних природних об'єктів, а й об'єктів права, можна запропонувати наступний підхід щодо з'ясування суті цього геоекологічного угрупування.

[1] Устав Горный с разъяснениями, циркулярами, инструкциями, решениями Правительствующего Сената, новейшими узаконениями и алфавитным указателем: в 2-х томах / Сост. Г. Г. Левестам. – Петроград, 1914. – Т. 1. – С. 65.

Але перед цим, необхідно розглянути зміст й іншого елементу, що входить до згаданого словосполучення, а саме – поняття «земля». У словниках це поняття розкривається у декількох розумінням: «планета», «суша», «суходіл», «земна твердінь», «верхній, поверховий шар кори планети» тощо. Утім, в аспекті питань, що розглядаються, головними з них є два – «Земля» як планета і «земля» як природний ресурс.

Тобто в геологічному плані об'єднуючою геосферою для термінів «земля» і «надра» буде виступати земна кора, а саме – земля є зовнішнім шаром кори, надра – її внутрішньою частиною. А у ланці «Земля – надра», останні слід розглядати вже як внутрішній простір планети.

Очевидно, якщо під природним ресурсом «земля» в широкому розумінні загального об'єкту земельного права розглядати територіально-просторову частину довкілля, поверхню планети, що характеризується покривом різноманітної природної структури[1], а у вузькому розумінні – частину (шар) верхньої (зовнішньої), поверхової оболонки земної кори, то логічними видаються наступні висновки.

Під словосполученням «надра землі» треба розуміти відповідно надра поверхні планети (земної кори), тобто внутрішню частину окремої (верхньої) оболонки планети (внутріповерховий, внутрігеосферний простір). При цьому очевидною стає згадувана некоректність, а то й невідповідність форми поняття його змісту. Цілком логічним уявляється тут поєднання «надра земної кори».

На відміну від цього «надра Землі» є внутрішньою частиною (сукупністю геосфер) планети (внутріпланетний простір), тобто виступають як «надра планети».

Отже, дискусійним залишається питання про те, що вважати об'єктом надрового права – внутрішній простір планети (природну сукупність внутрішніх її геосфер) чи внутрішній простір поверхової оболонки планети (окремої геосфери – земної кори, нижньої частини географічної, ландшафтної оболонки), з якою може взаємодіяти людина. Тому в ситуації, коли термін не має загальнови-

[1] Андрейцев В. І. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні: навч.-практ. посібник. – К.: Істина, 1999. – С. 6-9.

знаного визначення у гірничих та геоекологічних науках, правознавцям слід дійти єдиної думки про його юридичну інтерпретацію.

У загальному розумінні межі природного об'єкту обумовлюються наступними його ознаками: а) наявність корисних властивостей; б) наявність суб'єктивних потреб; в) доступність користування і охорони; г) безпечність при користуванні суб'єктів та оточуючих об'єктів.

Вихідною точкою тут, звичайно, має бути той факт, що за законодавством (ст. 1 Кодексу України про надра (далі – КпН)) надра – це, по-перше, частина земної кори. Остання, як геологічне поняття, являє собою одну з трьох основних геосфер – верхню тверду оболонку Землі, що складена з мінералів та гірничих порід.

Таким чином, категорію «надра», як об'єкт правового регулювання, використання та охорони, слід вважати такою, що відповідає геологічному поняттю «внутрішня частина земної кори». Особливість останньої, як геосфери, на відміну від інших оболонок – атмосфери та частково гідросфери, полягає у тому, що вона об'єднує декілька природних об'єктів, серед яких й досі дискусійним залишається питання про визначення меж земної поверхні та підземного простору (землі та надр) з точки зору приналежності об'єкта користування тому чи іншому угрупованню права (земельного та надрового). Якщо на зовнішньому, міжгеосферному рівні, земна кора обмежена зверху атмосферою та гідросферою, а знизу – підошвою кори, то внутрісферне розмежування природних об'єктів у правовому аспекті остаточно ще не зроблено.

Верхня (зовнішня) межа надр має варіаційний характер. Згідно із законодавством (ст. 1 КпН) її складає поверхня суші та дно водоймищ. Під поверхнею суші слід розуміти, у переважній більшості випадків, саме землю або шар ґрунту (ґрунтовий покрив). Ґрунт являє собою органо-мінеральне утворення, що покриває частину земної поверхні. Залежно від кліматичних і геолого-географічних умов ґрунти мають товщину від 0,15-0,25 м до 2-3 м[1].

[1] Білявський Г. О. Основи загальної екології / Білявський Г. О., Падун М. М., Фурдуй Р. С. – К., 1993. – С. 17.

У разі відсутності ґрунтового шару верхньою межею слід вважати саме земну поверхню (верхню межу земної кори, ландшафт), або її водяну (дно водоймищ та водотоків) чи повітряну, газову оболонки (нижні межі відповідно гідросфери та атмосфери). Остання є верхньою межею надр у разі виходу гірничих порід і мінералів на земну поверхню. Слід зазначити, що термін «ґрунт», який розглядається (рос. – «почва»), треба відрізняти від аналогічного терміну (рос. – «грунт»), під яким розуміється сукупність гірничих порід та ґрунтів (рос. – «почв») як об'єкт будівельних відносин[1].

Що стосується нижньої межі надр як частини земної кори, то вона також знаходиться у динамічному стані з тенденцією дискретного наближення до підошви кори. Хід цього наближення віддзеркалює історичні процеси поступового черпання георесурсів відповідною цивілізацією, обумовлені поєднанням господарсько-життєвих потреб людства з його науково-технічними можливостями.

Отже, як інтегрований об'єкт екологічного права, навколишнє природне середовище має в своїй структурі складові частини – природні об'єкти, до яких звичайно відносяться і надра. А як диференційований об'єкт природні ресурси поділяються на види, серед яких також виділяють надра. При розмежуванні цих понять необхідно виходити з того, що як природний об'єкт надра являють собою складову частину навколишнього середовища, планети що має екологічний напрям правового регулювання («охорона»), тобто є об'єктом надроохоронного права. Як природний ресурс надра є економічно значущою частиною природного об'єкту, що відповідно має економічну (господарську) зацікавленість щодо правового регулювання («користування», «використання»), тобто є об'єктом надроресурсного права. Нарешті, слід враховувати, що надра і як природний об'єкт, і як природний ресурс, криють у собі надзвичайну потенційну небезпеку техногенно-екологічного характеру для внутрішнього та зовнішнього оточення (людина, природні ресурси, майно тощо), відтак і ця група відносин потребує відповідного правового врегулювання в межах права безпеки надр.

[1] Подобедов Н. С. Природные ресурсы Земли и охрана окружающей природной среды / Н. С. Подобедов. – М., 1985. – С. 116.

Таким чином, надра являють собою загальний об'єкт надрового права, яке, у свою чергу, є загальною галуззю еколого- та природоресурсного напряму, має класичну, тріадну структуру еколого-правової сукупності системоутворюючих родових галузей: надроресурсне право, надроохоронне право, право безпеки надр.

Надроресурсне право. Надрові відносини за своїм змістом є різноманітними, комплексними, проте взаємопов'язаними та єдиними. Їх сутність обумовлена зв'язком не тільки згаданих власних ресурсів надр, а й зв'язком із суміжними природними об'єктами і ресурсами.

Системоутворюючою ланкою відносин, що формують предмет надрового права, є комплекси (тріада) відносин, притаманні більшості еколого-правових угрупувань: 1) надроресурсні; 2) надрохоронні; 3) надробезпеки. Отже, єдність надрових правовідносин не виключає існування їх різновидів, обумовлених своєрідністю надр як об'єкта права власності Українського народу. Зокрема, диференціація георесурсів обумовлює виникнення відповідних різновидів надроресурсних відносин: а) гірничих; б) геологічних; в) підземних; г) геоенергетичних. При цьому, як родова галузь надрового права, надроресурсне право включає особливі (ресурсні) частини безпосередніх галузей гірничого, геологічного, підземного і геоенергетичного права, родовими об'єктами яких, відповідно, є такі види георесурсів: мінеральні ресурси (матерія), геоінформаційні ресурси (інформація), ресурси підземних порожнин (простір), геоенергетичні ресурси (енергія).

Подальший рівень виокремлення похідних, від зазначених, відносин може базуватися на різноманітних критеріях, що аж ніяк не порушує єдності надрових відносин, їх предметної цілісності. Так, наприклад, гірничі відносини, за видом корисних копалин, що видобуваються, вміщують блок гірничих паливно-енергетичних відносин, які, у свою чергу, поділяються на: а) вугільні; б) ядерні (атомні); в) нафтогазові.

Геологічне право. Неповторні особливості процесів геологічного вивчення надр (далі – ГВН), створення геологічних об'єктів

і геологічних територій, отримання та розпорядження геологічною інформацією дістають вияв у всіх оригінальних суб'єктах геологічної діяльності. Саме ця юридична специфіка суспільних геологічних відносин є першоосновою вирізнення їх як предмету правового регулювання окремою спеціалізованою галуззю геологічного права.

Останніми роками, із прийняттям стратегічних Загальнодержавних програм розвитку МСБ, істотно розширилося, достатньо розвинулося та набуло якісно нового змісту геологічне законодавство, що становить нормативно-правову базу геологічного права як галузі права[1].

Нижче наведемо головні та очевидні аргументи і факти, що, на мою думку, обґрунтовують: а) державний інтерес до існування геологічного угрупування нормативно-правових актів; б) специфіку суспільних відносин (геологічних), що регулюються і складають предмет самостійного регулювання; в) наявність особливих нормативно-правових актів у цій сфері.

1. *Економічна безпека держави.* На території України, яка становить 0,7 відсотка світової території, виявлено до п'яти відсотків усіх мінерально-сировинних ресурсів земної кулі; належне державне управління в галузі ГВН дало б змогу мінімізувати імпорт сировини, збільшити власний капітал, значно підвищити економічну незалежність і безпеку держави.

2. *Мінерально-сировинна і екологічна безпека держави.* Систематичне ГВН і картування території будь-якої держави є основою, що дає змогу поєднати раціональне природокористування з екологічною безпекою – як сучасною, так і майбутньою[2].

3. *Державне управління галуззю.* Державна геологічна служба України (далі – ДГС) включає спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з ГВН і використання надр та

[1] Кірін Р. С. Предмет регулювання геологічного права / Р. С. Кірін // Зб. тез Республ. наук.-практ. конф. «Сучасні екологічні проблеми та методика викладання еколого-правових дисциплін» (м. Харків, 25 – 26 лист. 2010 р.) / За заг. ред. А.П. Гетьмана. – Харків: НЮАУ ім. Ярослава Мудрого, 2010. – С. 73–74.

[2] Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України від 21 квітня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 39. – Ст. 1581.

інші суб'єкти геологічної діяльності[1]; в Україні встановлено професійне свято працівників геології, геодезії та картографії – День геолога[2].

4. *Галузевий геологічний менеджмент.* Проведення робіт по ГВН організується та координується ДГС на основі державних комплексних або цільових програм, міжгалузевих і галузевих планів, проектів, відповідних норм і правил (ст. 37 КпН).

5. *Галузь геологічного законодавства.* Геологічне законодавство має дуалістичну юридичну природу як за формою, так і змістом його нормативно-правових актів, що виявляється у їх диференціації (еколого-господарський підхід) згідно Класифікатора галузей законодавства України, за яким до законодавства про промисловість (промислове законодавство) відносяться акти, що регулюють відносини у таких галузях промисловості як «Геологія. Геодезія і картографія» (геологічне законодавство, геодезичне та картографічне законодавство), а до законодавства про природні ресурси та охорону довкілля (природоресурсне законодавство, природоохоронне законодавство) віднесені приписи законодавства про загальні питання охорони і використання надр, види користування надрами та інші, тобто законодавства про надра[3].

6. *Галузь економічної діяльності.* Дуалістичну природу геологічної діяльності (професійно-будівельний підхід) виявляє й інший класифікатор, за яким діяльність у сфері інжинірингу, геології та геодезії відноситься до професійної, наукової та технічної діяльності (секція М), а такий вид геологічної діяльності як розвідувальне буріння є будівництвом (секція F)[4].

7. *Геологічна освіта*. В Україні підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за рівнем бакалавра в галузі знань «Природничі науки» здійснюється за напрямом підготовки «Геологія», а за рів-

---

[1] Офіційний вісник України. – 1999. – № 48. – Ст. 2335.

[2] Про День геолога: Указ Президента України від 07.02.1995 року № 110/95 // Голос України. – 1995. – № 28.

[3] Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України: наказ Мінюсту України від 02 червня 2004 року № 43/5 // Юридичний вісник України. – 2004. – № 28.

[4] Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010: наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11 жовтня 2010 року № 457 // Бухгалтер. – 2011. – № 44.

нями спеціаліста і магістра – за спеціальностями «Геологія» та «Геологія нафти і газу» (зараз – «Науки про Землю»).

8. *Геологічна наука.* В Україні підготовка фахівців вищої кваліфікації здійснюється в такій галузі науки як «Геологічні науки» за спеціальностями: «Загальна та регіональна геологія», «Геологічна інформатика», «Геологія твердих горючих копалин», «Геологія нафти і газу», «Геофізика» тощо; у той же час зазначимо, що спеціальність «Буріння свердловин» віднесена до групи спеціальностей «Розробка корисних копалин», що входить до галузі науки «Технічні науки»[1].

Нарешті слід узагальнити ознаки і сформулювати поняття власне геологічного права як галузі права. Отже, геологічне право, це, по-перше, комплексна галузь права, яка являє собою сукупність різних за юридичною природою норм, що регулюють органічний за змістом комплекс суто геологічних та суміжних із ними суспільних відносин, а саме: надроправових, гірничих, підземних, земельних, екологічних, господарських, майнових, організаційних, управлінських, екологічних, інформаційних, фінансових, міжнародних та ін. Тобто предмет геологічного права зовні уявляється юридично різнорідним, проте єдиним у соціальному відношенні, отже є соціальною цілісністю. До того ж, слід зазначити, що згадані види відносин об'єктивно необхідні для здійснення геологічної діяльності, але за своєю економічною природою не є геологічними – ці відносини лише створюють відповідні передумови функціонування геологічних відносин. Оскільки для геологічного права характерним є сполучення різнорідних інститутів профілюючих (фундаментальних) та спеціальних галузей права, за умов домінування останніх, є підстави говорити про геологічне право як про спеціальну комплексну (змішану) підгалузь.

По-друге, геологічне право є інтегрованою (полісуб'єктною) складовою надрового права, норми якої регулюють відносини особливого складу геологічних суб'єктів: а) Українського народу, як суб'єкта права власності на надра, б) ДГС, у тому числі Державної

[1] Про затвердження Переліку наукових спеціальностей: наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 14 вересня 2011 року № 1057 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 78. – Ст. 2893.

служби геології та надр України, в) державних підприємств, установ та організацій геологічної галузі, г) інших суб'єктів геологічної діяльності, ґ) творчих та інших громадських організацій. Загалом же специфіка суб'єктного складу геологічного права полягає в оригінальній сукупності їх прав і обов'язків, що реалізується у таких сферах: а) суб'єкти організації та проведення ГВН; б) суб'єкти реалізації державної політики в геологічній галузі; в) суб'єкти регіональних геологічних досліджень, пошуків і розвідки корисних копалин; г) суб'єкти накопичення і зберігання геологічної інформації; д) суб'єкти встановлення кондицій на мінеральну сировину для підраховування запасів корисних копалин; є) суб'єкти проведення наукових досліджень у сфері ГВН; ж) суб'єкти координації і здійснення геологічного контролю; з) суб'єкти створення геологічних об'єктів і територій; і) суб'єкти моніторингу геологічного середовища і мінерально-сировинної бази. Здійснити вплив на поведінку подібного кола суб'єктів можна за допомогою прийомів і способів переважно імперативного методу, що характеризує геологічне право як складову адміністративно-правової родини підсистеми публічного права.

По-третє, геологічне право – це міжпредметна (поліоб'єктна) складова надрового права, що зумовлено такою узагальнюючою для усіх геологічних суб'єктів сферою основної діяльності як геологічна діяльність та пов'язана з нею діяльність (господарсько-правовий предмет). У свою чергу, ця діяльність має певну специфіку – безпосередній зв'язок із використанням природних та інформаційних властивостей геологічних ресурсів, зосереджених або характеризуючих геологічне середовище і, зокрема, ділянки надр, геологічні об'єкти та території (еколого-правовий предмет).

Щодо об'єктного складу, то пропонується наступна класифікація загальних комплексних об'єктів геологічних правовідносин: 1) матеріальні блага: 1.1) природні блага – природні об'єкти і природні ресурси, що залучені, були залучені чи можуть бути залученими до геологічної діяльності, у тому числі геологічні території та геологічні об'єкти; 1.2) речові та майнові блага – речі та майно у сфері геологічної діяльності, у тому числі цінні папери, документи

і майнові права; 2) нематеріальні блага: 2.1) інтелектуальні блага – результати, продукти геологічної інтелектуальної і творчої діяльності; 2.2) інформаційні блага – геологічна інформація; 2.3) особисті немайнові блага у сфері геологічної діяльності; 3) дієві блага: 3.1) виробничі блага – послуги і результати здійснення геологічної діяльності; 3.2) організаційні блага – процеси і результати управління геологічною діяльністю.

Таким чином, геологічне право України – це спеціальна комплексна, інтегрована, безпосередня галузь надрового права – система правових норм, які регулюють геологічні відносини, що виникають між геологічними суб'єктами з приводу організації, здійснення та припинення геологічної діяльності чи переходу або супроводження інших видів користування надрами з метою задоволення мінерально-сировинних та інших інтересів у природних та інформаційних властивостях геологічних ресурсів, зосереджених або характеризуючих геологічне середовище[1].

Гірниче право. Наявну нетотожність надрових та гірничих відносин можна продемонструвати шляхом їх розмежування на основі розкриття особливостей еколого-господарської природи об'єктних складів, де перші виникають, змінюються та припиняються з приводу використання, охорони і безпеки надр як невідновлюваного поліресурсного об'єкта права власності Українського народу, а другі – з приводу матеріальних, нематеріальних та/або дійових благ, пов'язаних з організацією, здійсненням та/або припиненням залучення у господарську діяльність (гірничу справу) цього природного ресурсу. Тому в якості предмету гірничого права, а саме – гірничих відносин, у власному (спеціальному) розумінні, пропонується розглядати комплекс суспільних відносин, що виникають у процесі організації, здійснення та припинення гірничої справи, а також забезпечення протиаварійного захисту гірничих підприємств та безпеки гірничих робіт, і функціонально забезпечуються суміжними адміністративними, господарськими, екологічними та трудовими приписами.

[1] Кірін Р. С. Поняття геологічного права України / Роман Станіславович Кірін // Юридична Україна. – 2013. – № 1 (121). – С. 89-94.

Відтак, поділ сфери гірничих відносин, з відповідною диференціацією їх об'єктно-суб'єктного кола, має такий вигляд: 1) гірничо-виробничі – майнові та інші відносини, що виникають між суб'єктами господарювання при безпосередньому здійсненні гірничої справи; 2) організаційно-гірничі – відносини, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-гірничих повноважень у процесі управління гірничою справою; 3) внутрішньогірничі – відносини, що складаються між структурними підрозділами суб'єкта господарювання, та відносини суб'єкта господарювання з його структурними підрозділами.

Детальний аналіз чинних джерел гірничого права дав можливість розробити надрогосподарську модель системи гірничого права, як галузі надрового права безпесереднього рівня, що має наступний, орієнтований на подальшу кодифікаційну трансформацію, вигляд: 1) загальна частина: загальні положення про гірничу справу, державне регулювання та управління гірничою справою, гірнича правосуб'єктність, право власності в гірничій справі, право користування природними ресурсами в гірничій справі, договори в гірничій справі, гірнича експертиза, гірничий аудит, гірниче страхування, економіко-правовий механізм гірничої справи, гірничий нагляд, гірниче процесуальне право, відповідальність за порушення гірничого законодавства; 2) особлива частина: гірничо-інформаційне право, гірничо-геологічне право, організація гірничої справи, здійснення гірничої справи, розробка родовищ корисних копалин, гірничо-енергетичне право, акваторіальне гірниче право, охорона природних ресурсів у гірничій справі, безпека гірничої справи, гірничорятувальне право, припинення гірничої справи, соціально-трудовий механізм гірничої справи; 3) спеціальна частина: міждержавне гірниче право, міжнародне гірниче право.

Підземне право. Чинний КпН, серед інших, передбачив такі недобувні види користування надрами як (ст. 14): 1) будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі: 1.1) споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів; 1.2) захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва; 1.3) скидання стічних

вод; 2) створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення, а саме: 2.1) наукові полігони; 2.2) геологічні заповідники; 2.3) заказники; 2.4) пам'ятки природи; 2.5) лікувальні, оздоровчі заклади та ін.; 3) задоволення інших потреб.

У той же час, наведені види надрокористування, на жаль, не здобули адекватного їх господарській важливості законодавчого забезпечення. За відсутності окремої глави КпН, в якій були б розглянуті питання правового регулювання користування підземними порожнинами, як одним з видів ресурсів надр, загострюється актуальність виконання євроінтеграційних вимог щодо нової редакції КпН.

Як показує стан освоєння підземного простору надр України, правовий режим підземелля та правове регулювання його використання у вітчизняному законодавстві має неабиякий законодавчий та кодифікаційний потенціал, адже навіть первинне порівняння наявного правового забезпечення з реальними напрямами використання підземелля свідчить про очевидну заборгованість нормотворчої діяльності в цій сфері. Натомість, у найближчий перспективі законодавець ставить питання лише про правовий режим підземних сховищ, регулювання використання ділянок надр, що містять порожнини, в промислових, транспортних та інших господарських цілях, а також використання підземного простору для захоронення відходів виробництва і споживання, у тому числі й підземне складування порід.

Слід звернути увагу на некоректність запропонованого у КпН об'єктного аспекту поділу надрових відносин. Зокрема, якщо при виділенні такого виду користування надрами як видобування корисних копалин, саме останні є об'єктом гірничих відносин та відповідним видом ресурсів надр, то в ситуації з будівництвом та експлуатацією підземних споруд, про вид георесурсу взагалі не згадується. Очевидно, що в даному випадку мова йде про використання частини надр, в яких утворені, утворюються чи будуть утворені підземні порожнини.

Правова класифікація видів надрокористування має ґрунтуватися на суттєво важливих ознаках. Для певного надрокористування

основною такою ознакою виступає вид ресурсу надр (георесурсу), який визначає найбільш специфічні особливості відповідного виду користування надрами. Отже, за видом георесурсу, що використовується, пропонується виділити: право видобування корисних копалин, право геологічного вивчення надр, право використання енергії планети, право користування підземними порожнинами.

У той же час, останній вид користування надрами має і внутрішню диференціацію, в основу якої пропонується покласти, по-перше, існуючі види підземних порожнин і, по-друге, цілі користування порожнинами. Не вдаючись, у межах цього дослідження у детальний аналіз об'єктного кола підземних відносин, слід відмітити, що на родовому рівні підземні порожнини поділяються на природні (геогенні – ті, що створені природою під впливом геологічних процесів) та штучні (техногенні – ті, що створені людиною з використанням відповідної техніки та технологій).

Отже, право користування підземними порожнинами як правова структурна складова права надрокористування (об'єктивне право) являє собою систему правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері вилучення корисних властивостей підземних порожнин, їх видів, порядку та умов проектування, будівництва (створення), експлуатації та припинення (консервації, ліквідації) використання. У ширшому розумінні мова може йти про підземне право як складову частину, якими так само є гірниче право та геологічне право, надрового права.

Як суб'єктивне право – право користування підземними порожнинами слід розглядати як можливість, що належить конкретному суб'єкту використовувати підземні порожнини відповідно до цільового призначення для вилучення їх корисних властивостей та якостей.

Як правовідносини право користування підземними порожнинами – це врегульовані нормами права суспільні відносини щодо використання корисних властивостей підземних порожнин, змістом яких є відповідні права та обов'язки надрокористувачів.

Фактично в Україні наявні такі види підземних споруд з відповідними цілями їх використання: 1) вугільні, рудні і нерудні шахти;

2) автомобільні, залізничні, гідротехнічні тунелі, метрополітени, трубопроводи; 3) частини будівель ТЕС, АЕС, ГЕС; 4) резервуари для питної води, заводи очистки стічних вод; 5) гаражі, телефонні станції, кінотеатри, культові споруди, вокзали, торгові центри; 6) заводи шампанських вин, підприємства з вирощування овочів, грибів, цитрусових, квітів тощо; 7) склади товарів широкого вжитку, побутових приладів, автомобілів, медикаментів тощо; 8) холодильники для зберігання харчових продуктів; 9) стартові ракетні комплекси, довгострокові командні пункти, сховища; 10) спеціалізовані лікарні, санаторії, туристичні комплекси; 11) великі сховища нафти, природного газу, нафтопродуктів, зрідженого газу; 12) сховища відходів радіоактивних речовин, відходів нафтової та хімічної промисловості, шахтних вод; 13) заводи точних виробів, електронного обладнання, судно-, авіа, машинобудівні, військові заводи; 14) науково-дослідні підземні споруди – нейтринні та сейсмогеофізичні обсерваторії, сейсмічні станції тощо[1].

Заслуговує на увагу поділ недобувних видів користування надрами, встановлений Податковим кодексом України (далі – ПК України). Зокрема, платниками рентної плати за користування надрами в недобувних цілях є юридичні та фізичні особи – суб'єкти господарювання, які використовують у межах території України ділянки надр для: 1) зберігання природного газу, нафти, газоподібних та інших рідких нафтопродуктів; 2) витримування виноматеріалів, виробництва і зберігання винопродукції; 3) вирощування грибів, овочів, квітів та інших рослин; 4) зберігання харчових продуктів, промислових та інших товарів, речовин і матеріалів; 5) провадження інших видів господарської діяльності.

Натомість, недобувними видами користування надрами, за які рентна плата не справляється, ПК України (ст. 253) визнає: 1) використання транспортних тунелів та інших підземних комунікацій, колекторно-дренажних систем та об'єктів міського комунального господарства; 2) використання підземних споруд на глибині не

[1] Кірін Р. С. Гірничі та підземні відносини: надрологічні засади розмежування / Р. С. Кірін / Екологічне право України: система та межі правового регулювання: матер. Всеукр. круглого столу (м. Дніпропетровськ, 25 верес. 2015 р.) / ред. кол.: В. І. Андрейцев [та ін.] – Д.: Нац. гірн. ун-т, 2015. – С. 84-96.

більш як 20 метрів, збудованих відкритим способом без засипання або з подальшим ґрунтовим засипанням.

При цьому, цікавим є встановлене ПК України об'єктне коло рентних відносин, а саме: об'єктом оподаткування рентною платою за користування надрами в недобувних цілях є обсяг підземного простору (ділянки) надр: 1) для зберігання природного газу та газоподібних продуктів – активний об'єм зберігання газу в пористих чи тріщинуватих геологічних утвореннях (пластах-колекторах) (тис. куб. метрів активного об'єму); 2) для зберігання нафти та інших рідких нафтопродуктів – об'єм спеціально створених та існуючих гірничих виробок (відпрацьованих і пристосованих), а також природних порожнин (печер) (куб. метри); 3) для витримування виноматеріалів, виробництва і зберігання винопродукції, вирощування грибів, овочів, квітів та інших рослин, зберігання харчових продуктів, промислових та інших товарів, речовин і матеріалів, провадження інших видів господарської діяльності – площа підземного простору (кв. метри), що надана у користування в спеціально створених та існуючих гірничих виробках (відпрацьованих і пристосованих), а також природних порожнинах (печерах).

Ставки рентної плати за користування надрами в недобувних цілях встановлюються залежно від: а) корисних властивостей надр; б) ступеня екологічної безпеки під час їх використання.

Отже, за чинним ПК України до об'єктів права користування підземними порожнинами віднесені: – пористі чи тріщинуваті геологічні утворення (пласти – колектори); – спеціально створені та існуючі гірничі виробки (відпрацьовані та пристосовані); – природні порожнини (печери); – транспортні тунелі; – колекторно-дренажні системи; – об'єкти міського комунального господарства; – інші підземні комунікації; – підземні споруди, збудовані відкритим способом без засипання або з подальшим ґрунтовим засипанням.

Надзвичайно корисним для подальшого узагальнення недобувних видів надрокористування уявляється аналіз даних Державного науково-виробничого підприємства «Державний інформаційний геологічний фонд України» (далі – «Геоінформ»). Станом на 1 січня 2018 року базою даних ліцензійних об'єктів враховано близько

3 тис. діючих спецдозволів, у т.ч. 31 – на геологічне вивчення надр, 389 – на геологічне вивчення з дослідно-промисловою розробкою, 132 – на геологічне вивчення з дослідно-промисловою розробкою та видобуванням корисних копалин, 725 – на видобування горючих корисних копалин, 55 – на видобування металічних корисних копалин, 16 – на видобування гірничохімічних корисних копалин, 51 – на видобування гірничорудних корисних копалин, 45 – на видобування нерудних корисних копалин для металургії, 704 – на видобування підземних вод, 3 – на видобування корисних копалин із промислово-техногенних родовищ, 1 – на видобування грязей та ропи, 3 – на виконання робіт за угодою про розподіл продукції, 46 – на будівництво та експлуатацію підземних споруд, 7 – на створення геологічних територій, інші – на видобування будівельних корисних копалин[1].

Геоенергетичне право. Надра мають розглядатися, у тому числі, й як сукупність взаємопов'язаних, проте різних за ґенезою, формами існування, фізико-хімічним параметрами, функціональними властивостями та суспільним призначенням георесурсів, які можна поділити на: мінерально-сировинні ресурси (горючі – тверді, рідкі, газоподібні; металічні; неметалічні; води; грязі); ресурси підземних порожнин (геогенні, техногенні); геоенергетичні ресурси (геотермальні, геодинамічні, геостатичні, електромагнітні, сейсмічні, гравітаційні тощо).

Скрутне економічне становище України з часу набуття незалежності значною мірою зумовлене відсутністю власних дешевих джерел енергії. Єдиним на сьогодні виходом з такої ситуації, у тому числі, є істотне нарощення обсягів використання нетрадиційних та альтернативних джерел енергії. У зв'язку з цим держава визнала актуальними роботи з подальшого пошуку та розвідки нових родовищ теплоенергетичних підземних вод[2].

---

[1] Державне науково-виробниче підприємство «Державний інформаційний геологічний фонд України». Перелік спеціальних дозволів на користування надрами // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://geoinf.kiev.ua/wp/spedozvoli-rep.php?pr=1&urls=http://geoappl.kiev.ua:8888/reports/rwservlet?us*report=lic_sp1.rdf*sequn=

[2] Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України від 21 квітня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 39. – Ст. 1581.

Отже, теплова енергія надр Землі є геоенергетичним ресурсом. В Україні останні (визначені на даний час) приблизно у 20 разів перевищують усі запаси горючих копалин на її території. На деяких площах вони перевищують запаси енергії, які можуть бути видобуті з великого родовища нафти чи газу. Геоенергетичні ресурси, придатні для практичного використання шляхом одержання пари (електричної енергії) без додаткового нагрівання, поки що розвідані лише у Закарпатті та на дуже обмежених територіях у Криму[1]. Утім, завдання щодо збільшення використання гео- та гідротермальної енергії при генерації теплоенергії вже проголошено урядом країни[2].

Натомість Модельний кодекс про надра та користування надрами[3] дає приклад правового врегулювання геоенергетичних відносин. Зокрема, у кодексі надаються класифікації: 1) джерел геоенергетичних ресурсів (ст. 279) – підземні термальні води; газифіковане вугілля; природні і штучні виділення метану та інших горючих газів; тепло гірського масиву надр Землі; екзогенні пожежі та інші окислювальні процеси; енергія підземних вод, що падають; тепло повітряних потоків, що виходять із надр; інші джерела геоенергії надр; 2) геоенергетичних ресурсів (ст. 18) – будь-які енергопрояви, що виникають природним і штучним шляхом у надрах Землі, а саме: тепло Землі; геотермальні води; статична і динамічна напруга, що виникає в масиві гірських порід; деформаційні прояви; природні і штучні потоки; електромагнітні поля; 3) геотермальних ресурсів (ст. 18) – частина геоенергетичних ресурсів, що включає усі продукти геотермальних процесів, у тому числі підземні геотермальні води, пара і розсоли, враховуючи штучно введені в підземні геотермальні формації; тепло та іншу енергію, що міститься в підземних геотермальних формаціях.

---

[1] Національний атлас України [Карти] / Ін-т географії НАН України; Держ. служба геодезії, картографії та кадастру ; Голов. ред. Л.Г.Руденко. – М-би різні. – К. : ДНВП "Картографія", 2007. Світовий центр даних з геоінформатики та сталого розвитку. Природні умови та природні ресурси. Геофізичні поля : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wdc.org.ua/uk/node/111

[2] Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року "Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність": розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 року № 605-р // Урядовий кур'єр. – 2017. – № 167.

[3] Модельний кодекс про надра та користування надрами для держав-учасниць СНД від 17 грудня 2002 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/

При цьому, основними напрямами використання геоенергетичних ресурсів надр, де вони можуть бути використані, кодекс визначає такі (ст. 280): 1) отримання електроенергії; 2) гаряче водопостачання; 3) вилучення корисних компонентів із водяних, газових, аерозольних та інших сумішей, що виходять із надр; 4) інші цілі, обумовлені цінністю, корисністю та іншими характеристиками геоенергоресурсів.

Звісно, поки зарано розглядати геоенергетичне право, як складову надроресурсного права, що вже відбулася, проте перспективи геоенергетики (галузь енергетики, пов'язана з використанням глибинного тепла земної кори), а отже і її правового забезпечення мають надзвичайно важливий для країни потенціал.

Надроохоронне право. Сучасний етап формування і розвитку законодавства про охорону надр, як інституту законодавства про надра, кодифікація якого є надзвичайно актуальною проблемою, бере свій відлік з моменту (1991 р.) проголошення Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 5) надр об'єктом правової охорони. Згідно останнього надроресурси підлягають державній охороні і регулюванню використання на території України, при чому законом виокремлюються наступні складові такої охорони: 1) охорона надр, які залучені в господарський обіг; 2) охорона надр, які не використовуються в економіці в даний період.

Крім того, ст. 35 зазначеного закону встановлено, що використання і охорона надр підлягають державному контролю, і, виходячи зі змісту вказаної статті, можна виділити й такі блоки: 1) охорона надр суходільної зони, у тому числі підземних вод; 2) охорона надр акваторіальної зони, у тому числі надр територіальних вод, надр континентального шельфу, надр виключної (морської) економічної зони України[1] .

Подальший розвиток надроохоронне законодавство отримало із прийняттям КпН (1994 р.), в якому відносини з охорони надр регу-

[1] Кірін Р. С. Актуальні проблеми кодифікації надроохоронного законодавства / Р. С. Кірін / Актуальні проблеми розвитку права і держави в умовах міжнародних інтеграційних процесів: матер. міжн. наук.-практ. конф. – Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2013. – С. 107-109.

люються нормами окремого розділу (розділ 6 «Охорона надр»). При цьому визначення власне терміну «охорона надр» з'явилося набагато пізніше[1] і трактується як сукупність заходів, які забезпечують: а) найповніше комплексне вилучення корисних копалин; б) збереження або припустимі зміни геоморфологічних структур, властивостей та екологічного стану верхнього шару літосфери.

Отже, сучасне надроохоронне законодавство вкладає у це поняття лише два об'єкти, охорону яких мають забезпечувати такі заходи: а) корисні копалини, що вилучаються; б) геоморфологічні структури, властивості та екологічний стан верхнього шару літосфери.

У той же час, виходячи з положень ст.56 КпН, таку сукупність складають заходи щодо: – забезпечення повного і комплексного геологічного вивчення надр; – додержання встановленого законодавством порядку надання надр у користування і недопущення самовільного користування надрами; – раціонального вилучення і використання запасів корисних копалин і наявних у них компонентів; – недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, на збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин, що експлуатуються чи законсервовані, а також підземних споруд; – охорони родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів, що впливають на якість корисних копалин і промислову цінність родовищ або ускладнюють їх розробку; – запобігання необґрунтованій та самовільній забудові площ залягання корисних копалин і додержання встановленого законодавством порядку використання цих площ для інших цілей; – запобігання забрудненню надр при підземному зберіганні нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захороненні шкідливих речовин і відходів виробництва, скиданні стічних вод; – додержання інших вимог, передбачених законодавством про охорону навколишнього природного середовища.

Тобто, не зважаючи на порівняно невеликий обсяг зазначеного розділу КпН, що містить лише чотири статті (ст. ст. 56–59), їх ана-

[1] Про затвердження Методики визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 29 серпня 2011 року № 303 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 73. – Ст. 2766.

ліз дозволяє диференціювати зазначені приписи у відповідні блоки, а саме:

1) охорона надр при наданні у користування;

2) охорона надр при геологічному вивченні;

3) охорона надр при видобуванні корисних копалин, в тому числі: 3.1) охорона надр на родовища корисних копалин, що готуються до розробки; 3.2) охорона надр на родовища корисних копалин, що розробляються; 3.3) охорона надр на родовища корисних копалин, розробка яких обмежена; 3.4) охорона надр на родовища корисних копалин, розробка яких тимчасово заборонена (зупинена); 3.5) охорона надр на родовища корисних копалин, розробка яких припинена; 3.6) охорона надр на родовища корисних копалин, що готуються до консервації (розконсервації) чи ліквідації; 3.7) охорона надр на родовищ корисних копалин, що законсервовані (розконсервовані) чи ліквідовані; 3.8) охорона надр на родовища корисних копалин, де відбувається ліквідація техногенної (екологічної) аварії

4) охорона надр при використанні підземного простору, об'єктів та споруд;

5) охорона надр при забудові площ залягання корисних копалин, у тому числі: 5.1) охорона надр при забудові площ залягання корисних копалин загальнодержавного значення; 5.2) охорона надр при забудові площ залягання корисних копалин місцевого значення;

6) охорона надр по зоні використання, у тому числі: 6.1) охорона надр в зоні безпосереднього використання (охорона активних надр): 6.2) охорона надр в зонах, що оточують зону безпосереднього використання (охорона пасивних надр);

7) охорона надр по періоду використання, у тому числі: 7.1) охорона надр при відділенні від природних умов (охорона первинних надр); 7.2) охорона надр, відділених від природних умов (охорона вторинних надр); 7.3) охорона надр при повторному використанні;

8) охорона надр, що використовуються на умовах угод про розподіл продукції;

9) охорона надр, що становлять особливу наукову або культурну цінність.

Слід звернути увагу й на іншу проблему, що спіткала процес розвитку законодавства про охорону надр. Так, розроблені та затверджені наказом Міністерства надзвичайних ситуацій України від 18 жовтня 2012 року № 1268 «Методичні рекомендації з охорони надр при розробці корисних копалин» не знайшли практичного застосування, оскільки, внаслідок певних процедурних обставин, згаданий наказ було скасовано наступним наказом Міністерства надзвичайних ситуацій України від 20 листопада 2012 року № 1333. Утім, побудова і зміст зазначених методичних рекомендацій заслуговують на увагу, адже такий інститут законодавства про надра на сучасному етапі об'єктивно потребує розвитку і підтримки на підзаконному рівні та рано чи пізно буде реалізований.

Виходячи зі структури зазначених рекомендацій та враховуючи наведену в них диференціацію відносин з охорони надр, можна додатково виокремити й такі її види як: – охорона надр на стадіях проектування і будівництва гірничодобувних об'єктів та підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; – геологічне і маркшейдерське забезпечення робіт, пов'язаних з користуванням надрами, як захід з охорони надр; – облік запасів корисних копалин, як захід з охорони надр; – перспективне і щорічне планування розробки родовищ корисних копалин, як захід з охорони надр; – охорона надр на стадіях розкриття і підготовки родовищ корисних копалин; – охорона надр при розробці родовищ, які залягають в складних гірничо-геологічних та інших природних умовах; – охорона надр при розробці родовищ мінеральних і теплоенергетичних вод; – охорона надр при розробці родовищ нафти і газу; – охорона надр на стадіях підготовки видобутих корисних копалин до відвантаження та переробки; – охорона навколишнього природного середовища під час користування надрами, як захід з охорони надр.

Окремо у КпН виділено статтю (ст. 57), за якою передбачені санкції у разі порушенні вимог у галузі охорони надр, а саме: – обмеження користування надрами; – тимчасова заборона (зупинення) користування надрами; – припинення користування надрами. До того ж ст. 65 КпН встановлено, що порушення законодавства про

надра тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову і кримінальну відповідальність згідно з законодавством України, а ст. ст. 66 та 67 КпН відповідно: – припинення самовільного користування надрами та забудова площ залягання корисних копалин з порушенням установленого порядку без відшкодування понесених витрат; – зобов'язання підприємств, установ, організацій та громадян відшкодувати збитки, завдані ними внаслідок порушень законодавства про надра, в розмірах і порядку, встановлених законодавством України.

Нарешті потребують упорядкування трансгалузеві норми, що регламентують різні види юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону надр. Наприклад, ст. 57 КУпАП «Порушення вимог щодо охорони надр» у диспозиціях відповідних частин передбачає значно більше коло об'єктів охорони, а саме: – надра; – площі залягання корисних копалин; – довкілля, будівель і споруд у зонах впливу робіт з користуванням надрами; – спостережні режимні свердловини на підземні води; – маркшейдерські і геодезичні знаки; – балансові запаси корисних копалин; – маркшейдерська документація; – родовища, гірничі виробки і бурові свердловини, які ліквідуються або консервуються; – умови спеціального дозволу на користування надрами. Натомість ст. 240 КК України «Порушення правил охорони або використання надр» передбачає й такі об'єкти охорони як: – життя, здоров'я людей, довкілля; – території чи об'єкти природно-заповідного фонду тощо.

Значно розширює базу охорони надр блок підзаконних актів. Так, Покажчик нормативно-правових актів з питань охорони праці містить окрему групу із 49 нормативно-правових актів з питань охорони надр[1]. Окрім запропонованого поділу нормативно-правових актів у сфері охорони надр, а саме: 1) загальні питання охорони надр; 2) охорона надр при видобуванні вугілля; 3) охорона надр при видобуванні нафти і газу; 4) охорона надр при видобуванні металевих руд; 5) охорона надр при видобуванні мінеральних вод; 6) охорона надр в інших галузях добувної промисловості; 7) охорона надр

[1] Про внесення змін до наказу Держгірпромнагляду України від 12 квітня 2012 року № 74: наказ Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України від 12 березня 2014 року № 37 // Охорона праці. – 2014. – № 5.

при будівництві; 8) питання охорони надр при маркшейдерських та геодезичних роботах; аналіз лише назв зазначених документів дає підстави додаткової диференціації заходів з охорони надр на такі специфічні види: – охорона надр в зонах затоплених виробок; – визначення, облік, нормування, планування і оцінка економічних наслідків втрат корисної копалини, як захід з охорони надр; – охорона надр при веденні гірничих робіт у небезпечних зонах; – охорона надр при підробці будівель, споруд, залізничних шляхів і природних об'єктів при видобуванні корисних копалин підземним способом; – охорона надр при розробці газових, нафтових, газонафтових і газоконденсатних родовищ; – охорона надр при ліквідації нафтових, газових та інших свердловин; – охорона надр при консервуванні свердловин на нафтових, газових родовищах, підземних сховищах газу та родовищах термальних вод; – охорона надр при переведенні нафтових і газових нагнітальних і контрольних свердловин на інші горизонти; – охорона надр при здійснення долучення нових горизонтів для спільної експлуатації кількох нафтоносних або газоносних горизонтів у одній свердловині; – охорона надр на рудниках, копальнях, шахтах, що розробляють родовища кольорових, рідкісних та інших металів; – охорона надр на родовищах лікувальних мінеральних вод; – охорона надр на родовищах теплоенергетичних вод; – охорона надр на родовищах лікувальних грязей; – охорона підземних вод, як захід з охорони надр; – виконання маркшейдерських замірів і контроль гірничих робіт, як захід з охорони надр.

Отже, виходячи з наявного нормативно-правового забезпечення процесу та заходів з охорони надр, можна дійти висновку, що джерела небезпеки, від яких необхідно охороняти (захищати) надра, мають походження і стан, котрі різняться: – у просторі; – у часі; – за колом осіб; – за змістом; – за формою; – за якістю; – за кількістю. Прикладом такої диференціації можуть бути: – охорона надр; – охорона мінеральних ресурсів надр; – охорона просторових ресурсів надр; – охорона інформаційних ресурсів надр; – охорона енергетичних ресурсів надр; – охорона прав на надра; – охорона діяльності в надрах – охорона майна, пов'язаного з надрами та надрокористу-

ванням. До того ж, правові форми охорони надр можна поділити на активні та пасивні.

У свою чергу, інтеграційну ланку правових заходів з безпеки та охорони надр слід досліджувати та врегульовувати за схемою: – наявність джерел небезпеки; – попередження джерел небезпеки; – загроза джерел небезпеки; – вплив джерел небезпеки; – ліквідація наслідків джерел небезпеки.

Відтак, актуальною є проблема правового забезпечення захисту (охорони) інших об'єктів (людина, довкілля, майно) від шкідливого впливу надр. Таким чином, засадничим питанням в інтеграційному угрупуванні законодавства про надра є завдання щодо диференціації відносин на два структурні блоки, які охоплюють взаємозалежні, взаємопов'язані, проте далеко не тотожні інститути – право охорони надр та право безпеки надр.

В основі їх поділу лежать наявні і певною мірою врегульовані відносини, в яких, у першому випадку певні об'єкти загрожують надрам, а у другому – надра загрожують певним об'єктам. Тобто надра можна розглядати і як об'єкт охорони, і як джерело небезпеки. При чому, слід враховувати й ту ситуацію, коли надра можуть виступати джерелом небезпеки для надр як об'єкта охорони. У даному випадку можливі такі варіації: – активні надра зазнають впливу від пасивних надр; – активні надра зазнають впливу від активних надр; – пасивні надра зазнають впливу від активних надр; – пасивні надра зазнають впливу від пасивних надр. Конкретизація випадків таких впливів виявляється у можливості виникнення небезпечної події і спричинення нею надзвичайної ситуації, які відповідно до Кодексу цивільного захисту України класифікуються за характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат та матеріальних збитків. У свою чергу, залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, визначаються такі види надзвичайних ситуацій: 1) техногенного характеру; 2) природного характеру; 3) соціальні; 4) воєнні.

Відносно охорони надр, перш за все, мова йде про перші два види. Тобто, вищезазначені варіації взаємовпливу надр можуть

приймати наступний вигляд: а) на ділянці надр, залучених до використання, виникає надзвичайна ситуація природного походження; б) на ділянці надр, залучених до використання, виникає надзвичайна ситуація техногенного походження; в) на ділянці надр, не залучених до використання, виникає надзвичайна ситуація техногенного походження; г) на ділянці надр, не залучених до використання, виникає надзвичайна ситуація природного походження.

Слід враховувати, що під надзвичайною ситуацією вітчизняне законодавство розуміє обстановку на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності.

Крім того, у сфері геології та надрокористування мають місце специфічні небезпечні події, явища і процеси техногенного чи природного походження, як-то: землетруси (тектонічні, вулканічні, обвальні, моретруси), селі, зсуви (поверхневі, глибокі, дуже глибокі), гірські обвали, осіданні земної поверхні в результаті карсту, газодинамічні явища, самозайманння пластів вугілля, гірничі удари, викиди та вибухи пилу і газу, обвалення порід і завалів гірничих виробок, затоплення гірничих виробок, виділення та проникнення в них небезпечних і шкідливих субстанцій, прориви глини і пульпи у діючі гірничі виробки, наземні та підземні пожежі, руйнування і катастрофи на транспорті, аварії і катастрофи у вертикальних стволах і на підйомних комплексах[1].

Право безпеки надр. Загальні засади правового розуміння екологічної безпеки, викладені у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» заклали основи і до особливос-

[1] Про затвердження Правил безпеки у вугільних шахтах: наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від 22 березня 2010 року № 62 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 48. – Ст. 1599.

тей правового забезпечення екологічної безпеки при таких видах екологозначущих надроправових відносин: – розміщення, проектування, будівництво, реконструкція, введення в дію та експлуатація підприємств, споруд та інших об'єктів надросфери; – застосування нафти; – діяльність, пов'язана зі шкідливим впливом забруднення навколишнього природного середовища від акустичних, електромагнітних, фізичних, іонізуючих та радіаційних джерел і факторів; – забруднення навколишнього природного середовища відходами; – застосування транспортних та інших пересувних засобів і установок; – проведення наукових досліджень, впровадження відкриттів, винаходів, застосування нової техніки, імпортного устаткування, технологій і систем на об'єктах надросфери.

У подальшому норми, що стосуються екологічної безпеки надрокористування, були розвинуті у КпН. Однак їх викладення в галузевому кодифікованому законодавчому акті є абсолютно безсистемним, хаотичним, фрагментарно реагуючим скоріше на достатність, аніж на необхідність.

Так, серед завдань КпН (ст. 2) можна виокремити гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища. Деталізація цього положення реалізована у низці статей КпН, що регулюють наступні види надроправових відносин: 1) надання гірничих відводів – вирішуються питання щодо дотримання вимог безпеки під час проведення гірничих і підривних робіт, відвернення небезпеки для людей, майна та навколишнього природного середовища (ст. 17); 2) геологічне вивчення надр – забезпечення екологічно безпечного для життя і здоров'я людей стан навколишнього природного середовища (ст. 38); 3) проектування гірничодобувних об'єктів і підземних споруд – урахування вимог екологічної безпеки, підлягання екологічній та іншим видам експертизи (ст. 48); 4) проектування будівництва об'єктів по переробці мінеральної сировини – утилізація, знешкодження або безпечне захоронення відходів переробки (шламу, пилу, стічних вод тощо), забезпечення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і НПС (ст. 50); 5) квотування власного капіталу – запобігання негативним екологічним наслідкам інтенсивного видобутку (ст. 52);

6) розробка родовищ корисних копалин – забезпечення застосування раціональних, екологічно безпечних технологій власного капіталу і вилучення наявних у них компонентів, а також заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища (ст. 53); 7) ліквідація і консервація гірничодобувних об'єктів – приведення гірничих виробок і свердловин у стан, який гарантує безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища (ст. 54); 8) державний гірничий нагляд – правильність і своєчасність проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами (ст. 63); 9) відповідальність за порушення законодавства про надра – невиконання правил охорони надр та вимог щодо безпеки людей, майна і навколишнього природного середовища від шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, невиконання вимог щодо приведення гірничих виробок і свердловин, які ліквідовано або законсервовано, у стан, який гарантує безпеку людей, а також вимог щодо збереження родовищ, гірничих виробок і свердловин на час консервації (ст. 65).

Кодифікований акт гірничого законодавства – Гірничий закон України (далі – ГЗУ) – розвиває інститут екологічної безпеки, проте лише у сфері гірничої справи, згадуючи серед законодавства, що регулює гірничі відносини, міжгалузеві та галузеві правила технічної експлуатації, що встановлюють вимоги та норми щодо ефективного, безпечного та екологічно чистого проведення гірничих робіт, організації та управління виробництвом (ст. 3). Серед принципів державної політики в гірничодобувній промисловості задекларовано підвищення екологічної безпеки гірничих підприємств (ст. 7). У процесі проектування гірничих підприємств (ст. 13) розроблені проекти гірничих підприємств підлягають екологічній, технічній та іншим видам експертиз і затверджуються власником (керівником) організації – замовника. Стадія реконструкції та технічного переоснащення діючих гірничих підприємств здійснюється відповідно до затверджених проектів, що пройшли екологічну, технічну та інші види експертиз, спеціалізованими організаціями чи спеціалізова-

ними підрозділами цих підприємств (ст. 16). На стадії експлуатації гірничих підприємств закон висуває основні вимоги до проведення гірничих робіт (ст. 18), серед яких виділено забезпечення радіаційної та екологічної безпеки під час проведення гірничих робіт.

Окремим положенням (ст. 22) у ГЗУ регулюється експертиза проектних рішень з протиаварійного захисту, безпеки проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації гірничих підприємств. Зокрема, передбачені такі її види як , державна технічна (будівельно-технічна) та санітарно-гігієнічна експертизи безпеки проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації гірничих підприємств, експертиза проектів з протиаварійного захисту гірничих підприємств.

Серед матеріальних об'єктів, що потрапляють до сфери вимог екологічної безпеки при здійсненні гірничої справи, особлива увага приділена атмосферному повітрю. Так, до переліку технічних та організаційних заходів щодо запобігання аваріям і катастрофам належить проведення підземних гірничих виробок з примусовим провітрюванням за допомогою безперервно діючих вентиляційних установок згідно з правилами безпеки, а на відкритих роботах допускається застосування природного провітрювання за умови досягнення нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря на робочих місцях (ст. 26).

Нарешті слід відзначити, що у чинній редакції згаданого кодифікованого акту гірничого законодавства здійснено спробу виокремити інститут права екологічної безпеки гірничих робіт (розділ VI), який, на думку розробників, слід поділити на такі складові: 1) основні екологічні вимоги у сфері проведення гірничих робіт – у тому числі застосування екологічно безпечних гірничих технологій (ст. 34); 2) запобігання шкідливому впливу гірничих робіт – проектами гірничих підприємств передбачаються заходи щодо запобігання шкідливому впливу гірничих робіт на життя та здоров'я населення, довкілля та природні ресурси, які здійснюються власником (керівником) гірничого підприємства відповідно до законодавства (ст. 35); 3) заходи щодо забезпечення екологічної безпеки при проведенні гірничих робіт – керівник гірничого підприємства зобов'язаний попередити

власників підприємств, розташованих на гірничому відводі, про час їх підробки гірничими роботами та узгодити з ними заходи щодо захисту від можливого шкідливого впливу гірничих робіт (ст. 36); 4) порядок ліквідації або консервації гірничого підприємства – здійснюється за проектом, затвердженим власником (керівником) гірничого підприємства, який включає соціально-економічне обґрунтування, технічне рішення, пропозиції про можливе відновлення гірничих робіт, використання гірничих виробок, будівель, споруд іншого призначення, заходи, спрямовані на запобігання небезпечному впливу на інші підприємства, довкілля та людей, та який пройшов екологічну, технічну та інші види експертиз, а також погоджений в установленому законодавством порядку з органами гірничого нагляду та іншими заінтересованими органами (ст. 45).

Утім, назвати рівень урегульованості даного інституту достатнім, навіть за таких обставин, досить важко, адже виходячи з основного завдання гірничої екології – підрозділу техноекології, розділу гірничої науки, що вивчає закономірності впливу діяльності людини на навколишнє середовище у сфері гірничого виробництва, яким є: а) створення наукових основ гірничого моніторингу і моніторингу довкілля; б) розробка принципів економічної оцінки змін біосфери під впливом гірничого виробництва і ефективності заходів охорони довкілля; в) розробка принципів і шляхів оптимізації впливу гірничого виробництва на навколишнє середовище, адекватним має бути і рівень кодифікації відповідного інституту екологічної безпеки у сфері надрових правовідносин.

Як показав аналіз чинного екологічного, гірничого законодавства та законодавства про надра, оптимальним напрямом кодифікації інституту екологічної безпеки у сфері надроправових відносин є напрям, що інтегрує в собі зовнішнє упорядкування нормативного матеріалу по об'єктно-суб'єктних блоках, що розкривають їх стан у часі, просторі, по кількості та якості, а також внутрішнє погодження відповідних норм, що дозволяє здійснити перегляд їх сукупності, скасувати застарілі та неефективні, заповнити прогалини, усунути дублювання, розбіжності та протиріччя, розробити нові та узгодити інститут у цілому.

Так, наприклад, блок, що регулюватиме забезпечення екологічної безпеки гірничої справи в часі, доцільно кодифікувати за такими складовими: 1) забезпечення екологічної безпеки на стадії організації гірничої справи – проектування та будівництво гірничого підприємства; 2) забезпечення екологічної безпеки на стадії здійснення гірничої справи – експлуатація, реконструкція та технічне переоснащення гірничого підприємства; 3) забезпечення екологічної безпеки на стадії припинення гірничої справи – ліквідація, консервація чи перепрофілювання гірничого підприємства.

Блок, покликаний врегулювати забезпечення екологічної безпеки гірничої справи у просторі, можна представити у вигляді: 1) забезпечення екологічної безпеки гірничої справи на суходолі; 2) забезпечення екологічної безпеки гірничої справи в акваторіальній зоні – континентальному шельфі чи виключній (морській) економічній зоні. При цьому слід враховувати й можливість додаткових рівнів диференціації міжблокового характеру. За критерієм простору це може бути: 1) забезпечення екологічної безпеки (внутрішньої) безпосередньо гірничої справи; 2) забезпечення екологічної безпеки (зовнішньої) при впливі гірничої справи [1].

У правовому аспекті надзвичайний науковий інтерес має проблема поняття безпеки надр – і як складової безпеки планети, і як об'єкту права безпеки надр, адже останнє, за запропонованою концепцією[2], є складовою родовою галуззю надрового права. Тому цю категорію, враховуючи початкову стадію формування системи правових норм, які регламентують відносини у сфері безпеки надр, необхідно розкрити через відповідну дефініцію, що сприятиме не тільки об'єктивному розвитку надроправових норм і становленню цього правового інституту, але й визначенню його змісту, об'єктно-

[1] Кірін Р. С. Проблеми кодифікації інституту екологічної безпеки у сфері надроправових відносин / Р. С. Кірін // Актуальні проблеми становлення і розвитку права екологічної безпеки в Україні: Матер. наук.-практ. Круг. столу (м. Київ, 28 березня 2014 року) / ред. кол. М. В. Краснова [та ін.]; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Чернівці: Кондратьєв А.В., 2014. – С. 146–149.

[2] Кірін Р. С. Еколого-правова концепція кодифікації законодавства про надра / Р. С. Кірін / Доповіді І-ї Міжн. наук.-практ. конф.«Еколого-правові та соціально-правові проблеми розвитку гірничодобувної галузі», 28–30 трав. 2009 р.: тези доповідей. – Ч. 1. – Дніпропетровськ: НГУ, 2009. – С. 82–92.

суб'єктного складу, відтак – розкриттю внутрішньої структури та зовнішніх меж кодифікації законодавства про надра.

Утім, перед понятійним аналізом власне безпеки надр, слід зупинитися на двох принципових і важливих аспектах, що супроводжували новітні юридичні дослідження у сфері безпеки надр як об'єкту відповідного права.

По-перше, відзначимо наявність двох позицій щодо меж правової категорії, яку дослідники розглядають як джерело небезпеки, а саме: «безпека надр» (позиція автора) і «безпека надрокористування»[1].

Аргументуючи свій вибір, зазначу, що доктринальним визначенням надроправової теорії автора є конституційне поняття надр як об'єкта права власності Українського народу. Тому безпека надр може вважатися загальною категорією, в якості родової має розглядатися «безпека власності на надра» і вже безпосередніми її проявами можуть виступати «безпека володіння надрами», «безпека користування надрами» та «безпека розпорядження надрами». Таким чином, якщо інститут права безпеки надр називати правом безпеки надрокористування, то це означає або звуження обсягу джерела небезпеки, коли розглядається лише одна з його складових, або підміна понять, коли під надрами розуміється лише надрокористування.

По-друге, ідучи у фарватері чинного гірничого законодавства (розділ VI ГЗУ) «Особливості екологічної безпеки гірничих робіт) у науці гірничого права спочатку виділялося «Право екологічної безпеки надр», однак надалі, щоб не потрапити на шлях подвійної диференціації (надра – не лише надрокористування, а безпека – не лише екологічна), логіка аналізу обумовлює підхід щодо визначення саме «права безпеки надр». Тим більше, що і той же ГЗУ поряд із поняттям «екологічна безпека гірничих робіт» застосовує поняття іншого виду безпеки – промислової («безпека проведення гірничих робіт», розділ V).

По-третє, необхідно визначитись із власне поняттями «безпека» та «безпека надр», адже за цим стоїть важливе питання з розуміння

[1] Горное законодательство России: вчера, сегодня, завтра // [Трубецкой К.Н., Краснянский Г.Л., Курский А.Н., Панфилов Е.И.]. – М.: Издательство Академии горных наук, 2000. – С. 191–201.

поняття «охорона надр». Уявляється, що термін «безпека» в юридичних дефініціях слід використовувати лише у зв'язку із «об'єктом, що може становити (створювати) небезпеки (шкоду)», а відносно «об'єкту, що може зазнавати небезпеки (шкоди)» застосовувати термін «охорона». У випадках, коли об'єкт, що може становити небезпеку, характеризується як такий, що може створювати небезпеку у гранично припустимих (прийнятних) рівнях чи зовсім її не створювати, то тут слід використовувати термін «безпечність». Хоча в останньому випадку термін традиційно розглядається як властивість об'єкту не становити і не створювати небезпеки. Отже, за показником стану небезпеки об'єкти можна поділити на такі групи: 1) об'єкти, що становлять і реально загрожують небезпекою (об'єкти підвищеної небезпеки); 2) об'єкти, що можуть становити небезпеки і можуть створити їх (потенційно небезпечні об'єкти); 3) об'єкти, що не становлять небезпеки, але можуть створити їх (потенційно безпечні об'єкти); 4) об'єкти, що не становлять і не створюють небезпеки (безпечні об'єкти). При цьому стан об'єкту, природно, не є постійним – він може мігрувати з групи в групу, а може перебувати в декількох станах і часто одночасно. На це впливає ціла низка як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників.

Крім того, слід мати на увазі, що як зазначає В. І. Андрейцев[1], необхідно розмежовувати поняття «об'єкт підвищеної небезпеки» та «діяльність підвищеної небезпеки», які, у свою чергу, поділяються на ендогенні та екзогенні (поширення небезпечних наслідків об'єкта чи діяльності на внутрішнє чи зовнішнє оточення), а також геогенні та техногенні (походження небезпеки природного чи штучного характеру).

Таким чином, ґрунтуючись на визначенні «права екологічної безпеки» можна запропонувати розуміння права безпеки надр як складової надрового права України: це система правових норм та інших засобів, які спрямовані на створення правових умов для реалізації конституційного права власності Українського народу на надра та права

[1] Анрейцев В. І. Замість передмови. Систематизація екологічного законодавства як неодмінна умова його подальшої кодифікації // Екологічне законодавство України. У чотирьох томах. Упорядники В. І. Андрейцев, П. І. Лапечук. – К.: «Видавничий Дім «Слово». – 2007. – Том 1. – С. 12–14.

на безпечні для життя і здоров'я надра, а також забезпечення регулювання безпеки користування надрами з метою здійснення впливу на виявлення, запобігання і ліквідацію реальних та потенційних загроз виникнення ендогенної чи/та екзогенної надзвичайної ситуації та/або аварії і їх наслідків, що пов'язані з надрами і мають природний або/та техногенний характер, небезпечний для особи, суспільства і держави, які безпосередньо або/та факультативно пов'язані з надрами, встановлення особливого статусу активних або/та пасивних осіб, відповідного режиму активних або/та пасивних об'єктів безпеки і їх оточення, що постраждали внаслідок небезпечного впливу активного (динамічного) або/та пасивного (статичного) стану надр[1].

Проблеми та перспективи надрового права. Зараз Україна перебуває на етапі, коли в результаті правотворчої діяльності нагромадився надмірно великий масив правових норм, що зумовив потребу в реструктуризації формату галузі права, що регулює відносини у сфері надр. Таку реформу логічно провести у межах комплексної галузі права – надрового права, яка вже безумовно є res quae в системі екологічного права. Утім, обґрунтувати останнє можна, перш за все, на підставі визначення предмету надрового права – сукупності якісно однорідних суспільних відносин, що потребують регулювання його нормами.

Предмет надрового права складають відносини у сфері взаємодії суспільства з надрами. Останні, за визначенням КпН, – це частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння.

Надрові відносини за своїм змістом є різноманітними, комплексними, проте взаємопов'язаними та єдиними. Їх сутність обумовлена зв'язком не тільки згаданих власних ресурсів надр, а й зв'язком із суміжними природними об'єктами і ресурсами. Отже, єдність надрових правовідносин не виключає існування їх різновидів, обумовлених своєрідністю надр як об'єкта права власності

[1] Кірін Р. С. Право безпеки надр: інституційні засади / Р. С. Кірін / Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави: Матер. ІІІ Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2013 р.) / Уклад.: Б. В. Новіков, Т. О. Чепульченко, І. П. Голосніченко, В. Ю. Пряміцин. – К.: НТУУ «КПІ», 2013. – С. 153–155.

Українського народу, тому під системою надрового права слід розуміти сукупність чинних принципів і надроправових норм, які інтегровані та диференційовані за відносно самостійними, якісно однорідними надроекологічними родовими та безпосередніми галузями: загальне надрове право, надроресурсне право (геологічне право, гірниче право, підземне право, геоенергетичне право), надроохоронне право, право безпеки надр, договірне надрове право, морське надрове право, економічне надрове право, процесуальне надрове право, відповідальність у надровому праві, міждержавне надрове право, міжнародне надрове право.

Аналіз сучасної законодавчої бази, яка у кодифікованому, відносно кодифікованому та некодифікованому вигляді регулює надрові та надрозначущі відносини, представлена законами та їх окремими положеннями, дозволив виділити групи відносин, потенційно здатних для повноцінної кодифікації, а саме: надроекологічні – правовий режим надання, охорони та безпеки надр, принципи, що визначають режим дна морів та океанів та його надр за межами дії національної юрисдикції з віднесенням їх, а також їх ресурсів до спільної спадщини людства; гірничогосподарські – видобування окремих видів корисних копалин: дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, уранових руд, підземних лікувальних мінеральних вод, лікувальних грязей та інших природних лікувальних ресурсів, нафти і газу, газу (метану) вугільних родовищ; адміністративно-геологічні – правовий статус та основи діяльності державної геологічної служби України; надродоговірні – користування надрами під час виконання угод про розподіл продукції, форми власності та договірна передача в оренду чи концесію окремих об'єктів паливно-енергетичного комплексу; надрогосподарські – приватизації державного майна вугледобувних підприємств та особливості їх діяльності у післяприватизаційний період, встановлення правового режиму гірничого, геологічного, підземного та наземного майна як рухомого, так і нерухомого, право власності на надродозвільні документи (спеціальні дозволи або/та ліцензії).

При цьому, до об'єктів кодифікації доцільно включити такі надроекологічні приписи: 1) надроземельні, у сфері: об'єктного складу зем-

ленадрокористування, надання земельних ділянок для користування надрами, припинення права земле- та надрокористування, охорони землі при надрокористуванні, економіки земленадрокористування; 2) надроводні, у сфері: державного обліку підземних вод (спостереження за кількісними і якісними характеристиками підземних вод), державного водного кадастру (систематизація даних державного обліку вод та визначення наявних для використання водних ресурсів), надання надр у користування для видобування прісних підземних вод, видачі спеціальних дозволів на користування надрами для розробки родовищ підземних вод, права землевласників і землекористувачів на видобування прісних підземних вод, окремих видів надроводокористування; експлуатації водних об'єктів, що мають природні лікувальні властивості, охорони гірничих та водних об'єктів від взаємного негативного впливу, морських надрових відносин; 3) надроатмосферні, у сфері: використання атмосферного повітря для вентиляції підземних гірничих об'єктів, охорони атмосферного повітря після вибухових робіт.

4.5. ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ РОСЛИННОГО І ТВАРИННОГО СВІТУ В УКРАЇНІ

СОКОЛОВА А.К. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків)

Як зазначено у Національній доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2014 році, рослини є головною ланкою в біосфері Землі, оскільки лише вони здатні утворювати органічні речовини з неорганічних за допомогою енергії сонячного випромінювання, збагачуючи при цьому атмосферу киснем. Природна рослинність України досить багата і налічує близько 27000 видів. Проте природний рослинний покрив зберігся лише на третині території України. Крім того, господарська діяльність

людини призвела до значного забруднення довкілля шкідливими для всього живого речовинами, часткового, а в деяких місцях і повного, знищення лісів, степів, водойм, заплавних лук, як наслідок, окремі популяції тварин втратили свої оселища[1].

Відповідно, посилення антропогенного впливу на рослинний світ як на один з основних природних компонентів, урешті-решт, впливає на якість і безпечність як самого довкілля, так і існування теперішнього покоління.

З огляду на це рівень правового регламентування передусім використання й охорони цього природного об'єкта привертає увагу вчених-правознавців[2]. Щоправда, серед багатьох проблем юридичної науки за своєю актуальністю, практичною значущістю і складністю питання належного законодавчого забезпечення використання й охорони природних об'єктів посідають особливе місце. За сучасних ринкових умов це стосується і сукупності питань відповідного забезпечення охорони і використання рослинного світу, що можна назвати доволі розгалуженою й комплексною проблемою, яку можна розглядати за багатьма напрямами й у різних аспектах.

Передовсім слід вказати, що до системи законодавства з питань регулювання флористичних відносин входять: Конституція України (1996)[3], закони України «Про рослинний світ» (1999)[4], «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991)[5], «Про природно-заповідний фонд» (1992)[6], «Про Червону книгу України» (2002)[7], «Про виключну морську (економічну) зону» (1995)[8], Лісовий кодекс України (2006)[9] та ін.

---

[1] Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2014 році. – Київ : Міністерство екології та природних ресурсів України, ФОП Грінь Д. С., 2016. – С. 106.

[2] Гиренко І. В. Правова охорона рослинного світу України: автореф. дис ... докт. юрид. наук : 12.00.06./ І. В. Гиренко. – Харків, 2016. – 40 с.; Туліна Е. Є. Правове забезпечення використання рослинного світу : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Е. Є. Туліна. – Харків, 2016. – 20 с. та ін.

[3] Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

[4] Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22-23. – Ст. 198.

[5] Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

[6] Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.

[7] Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 201.

[8] Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152.

[9] Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.

Крім того у системі флористичного законодавства слід назвати нормативно-правові акти, що визначають основи екологічної політики у досліджуваній сфері – це закони та постанови Верховної Ради України. Серед нормативно-правових актів, що є складовою флористичного законодавства України, слід назвати також акти підзаконного характеру, прийняття яких передбачене передусім основним нормативним актом у цій сфері – Законом України «Про рослинний світ».

До системи флористичного законодавства України також належать міжнародні договори з екологічних питань, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Ретельний аналіз флористичного законодавства України щодо окреслених проблем дозволяє зробити висновок, що, зокрема, Закон України «Про рослинний світ» потребує суттєвого оновлення, оскільки в ньому є недоліки (суттєві прогалини, декларативні положення, значна кількість відсильних норм тощо). Передусім ці недоліки стосуються відсутності норм щодо регулювання відносин власності на рослинний світ, правового регулювання інших видів відносин – охорони, використання, відтворення цього об'єкта тощо. Фахівці – І. В. Гиренко[1], А. К. Соколова[2], Е. Є. Туліна[3] – неодноразово наголошували на необхідності професійного опрацювання окремих аспектів флористичного законодавства, але поки що суттєвих змін і доповнень у це законодавство, на жаль, не внесено.

Визначаючи проблемні питання законодавчого забезпечення охорони і використання об'єктів рослинного світу, слід наголосити, що відповідні відносини регулюються як загальними, так і спеціальними приписами флористичного законодавства. Що ж стосується останніх, то це переважно норми підзаконних нормативно-правових актів, прийняття яких передбачається самим Законом України «Про рослинний світ», а це 15 актів. Також слід зазначити,

[1] Гиренко І. В. Правова охорона рослинного світу України: автореф. дис ... докт. юрид. наук:12.00.06 / І. В. Гиренко. – Харків, 2016. – 40 с.

[2] Соколова А. К. Теоретичні засади становлення та розвитку флористичного права України : автореф. дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.06 / А. К. Соколова. – Харків, 2013. – 37 с.

[3] Туліна Е. Є. Правове забезпечення використання рослинного світу : автореф. дис ... канд. юрид. наук:12.00.06 / Е. Є. Туліна. – Харків, 2016. – 20 с.

що хоча з моменту прийняття Закону минуло 19 років, але більшість із названих у ньому нормативно-правових актів не прийнята.

Ключове значення серед проблем у досліджуваній сфері має визначення об'єктів використання, охорони та відтворення та їх класифікації. Вбачається, що представлені в Законі види об'єктів рослинного світу слід класифікувати залежно від різних ознак. По-перше, Закон України «Про рослинний світ» визначає об'єкти рослинного світу як дикорослі та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби на всіх стадіях розвитку та утворені ними природні угруповання. Тим самим цей нормативно-правовий акт дає відповідну природно-наукову класифікацію об'єктів рослинного світу, виходячи із систематизації рослин, прийнятої в біології. Отже, можна провести аналогічну правову класифікацію, яка збігатиметься з вищеназваною; по-друге, за основу відмежування слід взяти середовище місцезростання (наземні, водні та ін.); по-третє, класифікувати слід відповідно до поняття «територія, з якою пов'язується їх зростання чи існування», тобто внутрішні морські води; виключна (морська) економічна зона; континентальний шельф тощо; по-четверте, поділяти можна й за такою ознакою, як категорія земель, у межах якої вони перебувають (зростають); по-п'яте, відмінність існує і в джерелі походження – природні об'єкти і насадження тощо[1].

Наведені класифікації об'єктів рослинного світу мають не тільки наукове, а й практичне значення, бо віднесення таких об'єктів до певних видів, категорій може визначати особливий правовий режим цих об'єктів, зокрема, щодо охорони і використання, але в межах загального правового режиму рослинного світу. Відповідно до характеристики таких об'єктів може виникати необхідність вжиття особливих заходів охорони чи розроблення спеціальних вимог щодо використання певних об'єктів. Так, дві категорії об'єктів вирізняються серед інших своєю типовістю, унікальністю й екологічним чи науковим значенням, а саме: рідкісні і такі, що

[1] Соколова А. К. Флористичне право України: проблеми формування та розвитку: монографія / А. К. Соколова. – Харків : Право, 2009. – С. 31-32.

перебувають під загрозою зникнення, судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби, види яких занесені до Червоної книги України; рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, та типові природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України. Крім того, слід виокремити групи об'єктів рослинного світу, що відрізняються за своїми природними характеристиками, якостями (це отруйні, наркотиковмісні тощо). Відповідно, спеціальні вимоги чи нові заходи охорони повинні бути закріплені, зокрема, у флористичному законодавстві.

Додамо до наведеного те, що питанням охорони рослинного світу у Законі України «Про рослинний світ» приділено розділ IV. Законодавець визначає, що охорона рослинного світу передбачає вжиття комплексу заходів, спрямованих на збереження просторової, видової, популяційної і ценотичної різноманітності й цілісності об'єктів рослинного світу, охорону умов їх місцезростання, збереження від знищення, пошкодження, захист від шкідників і хвороб, а також невиснажливе використання, визначаючи таким чином її загальні ознаки. Науковці, коментуючи ст. 5 «Об'єкти правової охорони навколишнього природного середовища» Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», вказують, що під правовою охороною перелічених у статті об'єктів розуміється сукупність правових норм і правовідносин, що виникають у зв'язку з їх реалізацією, спрямованих на забезпечення: захисту довкілля від негативних техногенних та інших антропогенних впливів, його оздоровлення, поліпшення якості; раціональне використання, відновлення природних ресурсів, збереження їх екологічної природної цінності; запобігання погіршенню екологічної обстановки й виникненню небезпеки для життя і здоров'я людини[1]. Дане трактування є вдалим і вказує основні характеристики інституту правової охорони зазначених об'єктів, відповідно, і рослинного світу.

Перелік заходів щодо забезпечення охорони рослинного світу включає наступні: встановлення правил і норм охорони, використання і відтворення об'єктів рослинного світу; заборона й обме-

[1] Малишева Н. Р., Єрофеєв М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» / Малишева Н. Р., Єрофеєв М. І. – Харків : Право, 2017. – С. 41.

ження використання природних рослинних ресурсів у разі необхідності; здійснення оцінки впливу на довкілля та вжиття інших заходів із метою запобігання загибелі об'єктів рослинного світу в результаті господарської діяльності; захист земель, зайнятих об'єктами рослинного світу, від ерозії, селей, підтоплення, затоплення, заболочення, засолення, висушення, ущільнення, засмічення, забруднення промисловими і побутовими відходами і стоками, хімічними й радіоактивними речовинами та від іншого несприятливого впливу; створення й оголошення територій і об'єктів природно-заповідного фонду; організацію наукових досліджень, спрямованих на забезпечення вжиття заходів щодо охорони і відтворення об'єктів рослинного світу; розвиток системи інформування про об'єкти рослинного світу й виховання у громадян дбайливого ставлення до них; створення системи державного обліку і здійснення державного контролю за охороною, використанням і відтворенням рослинного світу; занесення рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин до Червоної книги України, та рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, й типових природних рослинних угруповань – до Зеленої книги України; встановлення юридичної відповідальності за порушення порядку охорони й використання природних рослинних ресурсів; вжиття інших заходів і встановлення законодавством інших вимог щодо охорони рослинного світу.

Як вбачається, заходи щодо охорони об'єктів рослинного світу можливо поділити на дві групи: спрямовані на охорону цих природних об'єктів та такі, які забезпечують охорону їх місця зростання (перебування). Крім того, винятковими за своєю важливістю заходами охорони найбільш вразливих, унікальних чи типових об'єктів рослинного світу є їх внесення до Червоної книги України та Зеленої книги України. Зважаючи на те, що рослинний світ є важливою та вразливою ланкою єдиної екологічної системи, законодавець враховує взаємозв'язок та взаємовплив основних сфер діяльності людей у галузі навколишнього природного середовища. Про це свідчить наведений вище перелік охоронних заходів щодо рослинного світу та приписи, що присвячені регулюванню відносин щодо використання цього природного об'єкта.

Законодавець передбачив основні форми використання природних рослинних ресурсів: загальну і спеціальну, визначивши їх юридичні характеристики в низці статей Закону України «Про рослинний світ» (ст. 8–13). Крім того, використання природних рослинних ресурсів за умови додержання встановлених вимог може здійснюватися із природоохоронною; рекреаційною; оздоровчою; культурно-освітньою; виховною; науково-дослідною; господарською метою для: а) забезпечення потреб населення і виробництва у технічній, лікарській, пряно-ароматичній, харчовій сировині з дикорослих рослин; б) випасання худоби, забезпечення інших потреб тваринництва; в) потреб бджільництва; г) потреб мисливського та рибного господарства. Природні рослинні ресурси можуть використовуватися з господарською метою і для інших потреб, передбачених законодавством.

Одночасно з визначенням конкретної мети використання природних рослинних ресурсів у Законі наводиться і порядок використання. Так, використання природних рослинних ресурсів із природоохоронною, рекреаційною, оздоровчою, культурно-освітньою і виховною цілями здійснюється в порядку загального використання. У певних випадках законодавець, не визначаючи чітко форми використання, вказує лише окремі юридичні характеристики видів використань. Як приклад, слід навести, що використання природних рослинних ресурсів для потреб бджільництва здійснюється безоплатно і без отримання дозволу на спеціальне використання природних рослинних ресурсів шляхом розміщення пасік на відповідних земельних ділянках за погодженням з власником, користувачем (у тому числі орендарем) такої ділянки.

Позитивним слід визнати не тільки закріплення в Законі органів, що здійснюють державне управління у сфері охорони, використання й відтворення рослинного світу, а й приписи щодо можливості громадян та їх об'єднань вживати заходів щодо охорони, використання й відтворення рослинного світу. Так, громадяни та їх об'єднання мають право брати участь у розгляді центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади та орга-

нами місцевого самоврядування питань, пов'язаних з охороною, використанням і відтворенням рослинного світу, сприяти цим органам у проведенні заходів щодо охорони, невиснажливого використання і відтворення об'єктів рослинного світу, а також ініціювати відповідні заходи.

Також у Законі вказано коло суб'єктів, які повинні здійснювати охорону рослинного світу, як-от: центральні й місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, власники і користувачі (у тому числі орендарі) земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти рослинного світу, а також користувачі природних рослинних ресурсів.

Що ж стосується екологічних обов'язків у досліджуваній сфері, то окрема стаття, що передбачала б їх перелік, у Законі відсутня, а як приклад можна навести лише декілька приписів. Так, юридичні або фізичні особи, які здійснюють ведення мисливського і рибного господарства, зобов'язані вживати заходи щодо охорони природних рослинних угруповань на території закріплених за ними мисливських угідь і рибогосподарських водойм (ст. 20). Підприємства, установи, організації та громадяни, діяльність яких пов'язана з розміщенням, проектуванням, реконструкцією, забудовою населених пунктів, підприємств, споруд та інших об'єктів, а також введенням їх в експлуатацію, повинні передбачати і вживати заходи щодо збереження умов місцезростання об'єктів рослинного світу (ст. 27). Під час проведення експертизи проектів схем розвитку і розміщення продуктивних сил, генеральних планів розвитку населених пунктів, схем районного планування та іншої документації, а також під час здійснення оцінки впливу на довкілля, проектів будівництва і реконструкції (розширення, технічного переоснащення) підприємств, споруд та інших об'єктів, впровадження нової техніки, технології обов'язково має враховуватися їх вплив на стан рослинного світу й умови його місцезростання (ст. 28).

У певних випадках приписи законів передбачають напрями подальшого формування не тільки флористичного, але й фауністичного законодавства щодо охорони, захисту рослинного і тваринного світу. Так, у ст. 1 Закону України «Про охорону навколишнього природного

середовища» йдеться про захист генофонду рослинного і тваринного світу. Це дало поштовх для розвитку законодавства й практично-організуючої діяльності у справі селекції, створення банків генетичних матеріалів, їх колекцій, вирішення питань кріоконсервації для довгострокового збереження, виявлення генетичних особливостей певних порід (видів), а також проблем їх відтворення тощо[1].

Характеризуючи тваринний світ, слід наголосити, що фауна України налічує понад 45 тис. видів, у тому числі: комах – 35 тис., інших членистоногих – 3,4 тис., черв'яків – 3,2 тис., риб і круглоротих – 170 видів і підвидів, земноводних – 17 видів, плазунів – 21, птахів – близько 420, ссавців – 108 видів[2].

Науковці наголошують, що тваринний світ як природний ресурс являє собою сукупність живих організмів, що знаходяться у стані природної волі, у напіввільних умовах чи в неволі, на суші, у воді, ґрунті та повітрі. Як складова навколишнього природного середовища тваринний світ залучений до кругообігу речовин і енергії у природі, впливає на якість природного середовища у цілому, та його окремих компонентів (ґрунту, води, рослинного покриву тощо)[3].

Серед джерел фауністичного права України слід назвати Конституцію України (1996) та низку законів, присвячених регулюванню фауністичних відносин: «Про тваринний світ» (2001)[4], «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991), «Про мисливське господарство та полювання» (2000)[5], «Про рибу, інші водні живі ресурси та харчову продукцію з них» (2003)[6], «Про аквакультуру» (2012)[7], «Про рибне господарство, промислове рибаль-

---

[1] Малишева Н. Р., Єрофеєв М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» / Малишева Н. Р., Єрофеєв М. І. – Харків : Право, 2017. – С. 23.

[2] Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2014 році. – Київ: Міністерство екології та природних ресурсів України, ФОП Грінь Д. С., 2016. – С. 116.

[3] Малишева Н. Р., Єрофеєв М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» / Малишева Н. Р., Єрофеєв М. І. – Харків : Право, 2017. – С. 43.

[4] Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.

[5] Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 18. – Ст. 132.

[6] Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 15. – Ст. 107.

[7] Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 43. – Ст. 616.

ство та охорону водних біоресурсів» (2011)[1], «Про бджільництво» (2000)[2], «Про захист тварин від жорстокого поводження» (2006)[3], «Про Червону книгу України» (2002), «Про виключну (морську) економічну зону України» (1995) тощо.

Серед вказаних законів основоположним тривалий час визнавався Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», що, по суті, визначило чітку систему екологічного законодавства, а саме: названий базовий Закон та інші нормативно-правові акти, приписи яких відповідають положенням першого Закону. Між тим, науковці звертають увагу на те, що Законом України від 16 жовтня 2012 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні»[4] до згаданого Закону було внесено зміну такого змісту (п. 5.1): «у статті 2 слова «розроблюваними відповідно до нього» виключити». Поряд із сотнями інших змін, внесених відповідним Законом (до речі, далеко не всі з яких бездоганні), цю зміну майже ніхто не помітив, розцінюючи її як малозначну. Однак насправді це не так, адже йшлося про базове положення екологічного права, структурну побудову екологічного законодавства й ієрархічність його норм, за межі принципових вимог яких не можна виходити. Нова редакція відповідної статті певним чином руйнує цю ієрархію, ставлячи всі закони в екологічній сфері на один щабель. Вважаємо це положення помилковим і таким, що вимагає виправлення[5].

Підтримуючи наведене твердження, слід наголосити на важливості запропонованих виправлень, бо без них не можемо говорити про належну систему екологічного законодавства взагалі, але й систему фауністичного законодавства зокрема. Як слушно наголошують фахівці: особливості системи законодавства відбивають її

[1] Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 17. – Ст. 155.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 157.

[3] Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 27. – Ст. 230.

[4] Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 46. – Ст. 640.

[5] Малишева Н. Р., Єрофеєв М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» / Малишева Н. Р., Єрофеєв М. І. – Харків : Право, 2017. – С. 25-26 .

ознаки, а саме цілісність; генетичний зв'язок із системою права; системність її внутрішніх зв'язків, структурованість; диференціація; узгодженість; понятійну (термінологічну) єдність тощо[1]. Ці ж ознаки мають бути притаманні не тільки системі екологічного, а й фауністичного законодавства. Зокрема, це стосується і наявності базового закону для фауністичного законодавства, ним виступає Закон України «Про тваринний світ».

Також у системі фауністичного законодавства слід назвати нормативно-правові акти, що закріплюють основи екологічної політики, зокрема, і у досліджуваній сфері: Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (2010)[2] та постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» (1998)[3].

На сьогодні окрему групу джерел фауністичного законодавства становлять укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Міністерства екології та природних ресурсів України, Мінагрополітики України, Державного агентства лісових ресурсів України, Державного агентства рибного господарства України тощо.

Крім того, нині на міжнародному рівні діє багато угод, конвенцій, договорів щодо зазначеної сфери, які відповідно до законів України є частиною національного законодавства.

Спираючись на доробки науковців у галузі теорії права, можемо констатувати, що слід передусім з'ясувати ті соціально значущі обставини, які визначають необхідність створення нормативно-правових актів, формування інститутів і галузей законодавства, їх зміст, корекцію чинних актів відповідно до завдань суспільства[4]. Вважаємо за необхідне додати, що ученими не припиняються нау-

[1] Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. – Харків : Право, 2015. – С. 188-189.

[2] Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

[3] Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.

[4] Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. – Харків : Право, 2015. – С. 192.

кові пошуки встановлення чинників, під впливом яких відбуваються формування і розвиток законодавства[1]. Виходячи з результатів аналізу наявних досліджень, можна виокремити серед них такі чинники щодо фауністичного законодавства: правонаступництво, стан економічних і соціальних відносин, зміна орієнтирів суспільства, зокрема, гуманітарних, стан розвитку правової науки тощо. Як вбачається, також є потреба враховувати наробки міжнародної, європейської й національної сфери правового регламентування питань тваринного світу, бо попри все різноманіття підходів до цього, існують і спільні моменти, які формують організаційно-правові заходи щодо охорони, відтворення тваринного світу тощо. Відповідно, певний позитивний досвід можна використати відразу чи через певний час, позначивши в такий спосіб перспективу розвитку і зміни даної сфери.

Як вже наголошувалося, однією з ознак системи законодавства є понятійна (термінологічна) єдність, яка передбачає логічну (понятійну) і термінологічну узгодженість нормативно-правових актів через універсалізацію і уніфікацію понятійного апарату в законах і підзаконних актах тощо[2]. Така ознака притаманна і фауністичному законодавству.

Проте ні основний нормативний акт фауністичного законодавства – Закон України «Про тваринний світ», ні інші нормативні акти в цій сфері не містять дефініцій понять «тваринний світ», «об'єкти тваринного світу» та інших основних понять, категорій, що використовуються у згаданому Законі. Звісно, такий стан справ не можна визнати добрим, особливо зважаючи на те, що названий Закон є базовим для такої підгалузі екологічного законодавства як фауністичне.

З огляду на сказане варто додати, що у фауністичному законодавстві лише в узагальненому вигляді визначені об'єкти тваринного світу, на які поширюється, зокрема, дія Закону України «Про тваринний світ», а саме: дикі тварини – хордові, у тому числі хребетні (ссавці, птахи, плазуни, земноводні, риби та інші) і безхребетні

[1] Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. – Харків : Право, 2015. – С. 193-194.

[2] Там само. – С. 189.

(членистоногі, молюски, голкошкірі та інші) в усьому їх видовому і популяційному різноманітті та на всіх стадіях розвитку (ембріони, яйця, лялечки тощо), які перебувають у стані природної волі, утримуються у напіввільних умовах чи в неволі; частини диких тварин (роги, шкіра тощо); продукти життєдіяльності диких тварин (мед, віск тощо).

Окремо слід зупинитися на тому, що об'єкти тваринного світу, а також нори, хатки, лігва, мурашники, боброві загати та інше житло і споруди тварин, місця токування, линяння, гніздових колоній птахів, постійних чи тимчасових скупчень тварин, нерестовищ, інші території, що є середовищем їх існування та шляхами міграції, підлягають охороні.

Крім того, у Законі України «Про тваринний світ» знайшов своє відображення ще один аспект розглядуваного питання. Мова йде про те, що відносини у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу, об'єкти якого перебувають у стані природної волі, у напіввільних умовах чи в неволі, на суші, у воді, ґрунті та повітрі, постійно чи тимчасово населяють територію України або належать до природних багатств її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, регулюються Конституцією України, цим Законом, законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про мисливське господарство та полювання» та іншими нормативно-правовими актами. Відносини у галузі охорони, використання і відтворення сільськогосподарських, свійських тварин, а також діяльність, пов'язана з охороною і використанням залишків викопних тварин, регламентуються відповідним законодавством України. Щодо останнього положення слід наголосити, що таке визначення є нагальним для належного застосування законодавства і визначення предмета правового регулювання. Йдеться передусім про сільськогосподарських й свійських тварин. Зокрема, в Законі України «Про захист тварин від жорстокого поводження» наведена дефініція поняття «свійські тварини». Натомість сільськогосподарські тварини – це тварини, що утримуються та розводяться людиною для отримання продуктів і сировини тваринного походження; домашні тварини – собаки, коти та інші тварини, що

протягом тривалого історичного періоду традиційно утримуються і розводяться людиною, а також тварини видів чи порід, штучно виведених людиною для задоволення естетичних потреб і потреб у спілкуванні, що, як правило, не мають життєздатних диких популяцій, які складаються з особин з аналогічними морфологічними ознаками, та існують тривалий час у їх природному ареалі.

Щодо викопних тварин, то їх визначення на законодавчому рівні на сьогодні не представлене. Як вважають фахівці – представники галузі природничих наук, викопні – це тварини, що населяли в минулому Землю, залишки яких збереглися у відкладеннях земної кори[1].

До речі, у даному випадку мова йде про визначення їх правової характеристики й відповідно до цього установлення сфери правового регулювання, бо на сьогодні це питання в чинному екологічному законодавстві, як бачимо, має певне вирішення. Тому, спираючись на аналіз оновленого фауністичного законодавства, можемо констатувати, що охорона і використання викопних тварин віднесені до сфери інших видів законодавства, а не екологічного. Таким чином, законодавець наведеними приписами окреслив предмет правового регулювання у сфері використання, охорони і відтворення об'єктів тваринного світу, яким виступають відповідні суспільні відносини, за винятком вищезазначених.

Окремо варто зупинитися на доречності законодавчого закріплення в Законі України «Про тваринний світ» вимог і принципів охорони, раціонального використання і відтворення тваринного світу. Останніх потрібно дотримуватися під час вжиття заходів щодо охорони, раціонального використання і відтворення тваринного світу, а також під час проведення будь-якої діяльності, яка може вплинути на середовище існування диких тварин і стан тваринного світу. Основними серед вимог і принципів можна назвати: збереження умов існування видового і популяційного різноманіття тваринного світу у стані природної волі; недопустимість погіршення середовища існування, шляхів міграції й умов розмноження диких тварин; збереження цілісності природних угруповань диких

[1] Биологический энциклопедический словарь / гл. ред. М. С. Гиляров. – Москва : Сов. энцикл., 1986. – С. 234-235.

тварин; додержання науково обґрунтованих нормативів і лімітів використання об'єктів тваринного світу, забезпечення невиснажливого їх використання, а також відтворення тощо.

Вказані вимоги і принципи відбивають головні властивості і особливості правового регламентування фауністичних відносин щодо основних сфер діяльності – охорони, відтворення, використання. Зважаючи на те, що система зазначених принципів не є постійною, незмінною, то питання їх вивчення сьогодні, як ніколи, є актуальним.

Потреба в цьому є нагальною, особливо зважаючи на розвиток різних форм власності не тільки на об'єкти тваринного світу, передбачені Законом України «Про тваринний світ», й на об'єкти тваринного світу, занесені до Червоної книги України. Відповідно це вимагає розробки нових підходів і принципів правового регулювання в досліджуваній сфері.

У контексті сказаного варто зупинитися ще на одному моменті, а саме на такому: на цей час серед науковців немає єдності щодо співвідношення понять «охорона», «використання» і «відтворення» природних ресурсів; досі тривають дебати стосовно того, яке поняття є ширшим і що чим поглинається. Зазначимо, що всі три названі компоненти можна об'єднати категорією «раціональне природокористування» і розглядати комплексно, у нерозривному зв'язку, особливо на рівні цільової спрямованості правового регулювання[1].

Отже, розгляд проблемних питань щодо використання тваринного світу, крім іншого, пов'язаний із докорінними змінами в економічній, правовій системі нашої країни, набуває особливої актуальності. Тому доцільно вивчити, як вирішується один із аспектів досліджуваної нами проблеми, а саме стану законодавчого забезпечення видів такого використання.

Слід наголосити, на жаль, чинне екологічне, зокрема фауністичне законодавство не містить трактувань понять ні «використання природних ресурсів», ні «використання тваринного світу». Що ж до інших підгалузей екологічного законодавства, то як позитивний

[1] Малишева Н. Р., Єрофеєв М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» / Малишева Н. Р., Єрофеєв М. І. – Харків : Право, 2017. – С. 21.

приклад слід навести водне. Так, у ст. 1 ВК України[1] відповідне поняття закріплено, а саме: використання води – процес вилучення води для використання у виробництві з метою отримання продукції та для господарсько-питних потреб населення, а також без її вилучення для потреб гідроенергетики, рибництва, водного, повітряного транспорту та інших потреб. Виходячи з цього фауністичне законодавство варто доповнити відповідним поняттям, яке, на наш погляд, необхідно сформулювати на підставі аналізу екологічного законодавства як України, так і інших країн, а також напрацювань науковців.

Використанню об'єктів тваринного світу притаманний поділ на загальне (ст. 16 Закону України «Про тваринний світ») і спеціальне (ст. 17 Закону України «Про тваринний світ») та у вказаних статтях названо ознаки цих видів користувань. До того ж згідно із приписами до видів використання об'єктів тваринного світу віднесені мисливство; рибальство, включаючи добування водних безхребетних тварин; використання об'єктів тваринного світу в наукових, культурно-освітніх, виховних і естетичних цілях; використання корисних властивостей життєдіяльності тварин – природних санітарів середовища, опилювачів рослин тощо; використання диких тварин із метою отримання продуктів їх життєдіяльності; добування (придбання) диких тварин задля їх утримання й розведення в напіввільних умовах чи в неволі.

Із приводу законодавчого забезпечення названих видів використань, зазначимо як позитив, що на сьогодні, крім вищезгаданого Закону, прийнято ще два закони України «Про мисливське господарство та полювання» і «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів». Як бачимо, лише два види відносин щодо використання цих об'єктів регулюються на рівні законів та інших нормативно-правових актів. Таким чином, особливістю законодавчого забезпечення мисливства і рибальства, зокрема промислового, є наявність законів, що встановлюють основні засади діяльності й державного регулювання в певних галузях – рибного, мисливського господарств і полювання, а також,

[1] Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

відповідно, збереження й раціонального використання водних біоресурсів і використання та відтворення тваринного світу. Що ж стосується інших видів використання тваринного світу, то регламентації відносин у цих сферах, крім окремих статей Закону України «Про тваринний світ», присвячено підзаконні нормативно-правові акти. Більш того, проблеми правового регулювання використання тваринного світу[1]; правового регулювання мисливства[2], використання водних живих ресурсів[3] науковцями досліджувалися також стосовно двох основних видів використання, а проблемні питання правової регламентації відносин щодо інших видів використання об'єктів тваринного світу розглядалися або побічно, або не були предметом вивчення. Серед останніх варто згадати, зокрема добуття диких тварин із метою їх утримання і розведення у напіввільних умовах чи в неволі.

У той же час у Законі України «Про тваринний світ» питанню охорони тваринного світу присвячується окремий розділ, де розкривається її зміст: охорона тваринного світу включає систему правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних, освітніх та інших заходів, спрямованих на збереження, відтворення і використання об'єктів тваринного світу. Законодавець наголошує на комплексному підході до заходів щодо охорони екосистем в яких перебуває і частиною яких є тваринний світ. Конкретний перелік заходів щодо охорони цього природного об'єкта наведено у ст. 37 даного Закону. Серед них слід назвати: встановлення правил та науково обґрунтованих норм охорони, раціонального використання і відтворення об'єктів тваринного світу; встановлення заборони й обмежень при використанні об'єктів тваринного світу; охорону від самовільного використання та інших порушень встановленого законодавством порядку використання об'єктів тваринного світу; охорону середовища існування, умов розмноження і шляхів міграції тварин; запобігання заги-

[1] Нечипорук Л. Д. Еколого-правове регулювання раціонального використання об'єктів тваринного світу : автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Л. Д. Нечипорук. – Київ : Б.в., 2009. – 20 с.

[2] Овдієнко В. В. Правове регулювання мисливства в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В. В. Овдієнко. – Харків, 2014. – 20 с.

[3] Григор'єва Т.В. Правові засади використання, охорони та відтворення водних живих ресурсів : монографія / Т. В. Григор'єва. – Харків : Право, 2011. – 176 с.

белі тварин під час здійснення виробничих процесів; формування екологічної мережі, створення державних заповідників, заказників і визначення інших природних територій й об'єктів, що підлягають особливій охороні; встановлення особливого режиму охорони видів тварин, занесених до Червоної книги України і до переліків видів тварин, які підлягають особливій охороні на території Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя; розроблення і впровадження програм (планів дій) щодо збереження і відтворення видів диких тварин, які перебувають під загрозою зникнення; розведення в неволі рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тварин, створення центрів та «банків» для зберігання генетичного матеріалу; встановлення науково обґрунтованих нормативів і лімітів використання об'єктів тваринного світу і вимог щодо засобів їх добування; регулювання вилучення тварин із природного середовища для зоологічних колекцій; надання допомоги тваринам у разі захворювання, загрози їх загибелі під час стихійного лиха і внаслідок надзвичайних екологічних ситуацій; організації наукових досліджень, спрямованих на обґрунтування заходів щодо охорони тваринного світу; виховання громадян у дусі гуманного ставлення до тварин; пропаганду важливості охорони тваринного світу; здійснення контролю у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу; вжиття заходів екологічної безпеки; запобігання проникненню в природне середовище України чужорідних видів диких тварин і вжиття заходів щодо недопущення негативних наслідків у разі їх випадкового проникнення; створення системи державного обліку, кадастру й моніторингу тваринного світу; урахування питань охорони тваринного світу під час встановлення екологічних нормативів і здійснення господарської діяльності; регулювання вивезення за митний кордон України об'єктів тваринного світу; стимулювання діяльності, спрямованої на охорону, раціональне використання і відтворення тваринного світу; проведення відповідно до законодавства інших заходів і встановлення інших вимог щодо охорони об'єктів тваринного світу.

Вказані заходи стосуються охорони, по-перше, самих тварин і, по-друге, відповідних екологічних систем. Комплексність підходу

щодо зазначених заходів передбачає такий взаємозв'язок між різними видами діяльності, як то: охорона, використання, відтворення самих об'єктів тваринного світу й охорона та покращення екологічних систем.

Таким чином, законодавчо охорона тваринного світу на сьогодні забезпечується приписами Закону України «Про тваринний світ», де містяться основні охоронні заходи й спеціальні, що представлені спеціальними розділами, главами, статтями у спеціальних законах або підзаконних нормативно-правових актах.

Метою подальших досліджень є визначення та вивчення особливостей правового регулювання охорони, використання й відтворення тваринного світу України, а також теоретичних засад і розроблення практичних пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання у зазначеній сфері. Відповідно, є потреба у дослідженні основних понять і категорій, що використовуються у фауністичному законодавстві як основні, зокрема, таких, як «тварини», «тваринний світ», «природні угруповання диких тварин», «об'єкти тваринного світу», а також розмежуванні їх змісту і дефініцій, причому в останніх слід використати як природничі, так і юридичні характеристики цих понять і категорій.

Крім того, зважаючи на оновлення відповідного законодавства, слід охарактеризувати право використання об'єктів тваринного світу, з'ясувати усі види такого використання та дати їм характеристику; сформулювати пропозиції у сфері охорони й використання об'єктів тваринного світу щодо вдосконалення фауністичного законодавства України, у тому числі з урахуванням можливого запозичення Україною окремих аспектів міжнародного й європейського правового досвіду.

4.6. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВІДНОВЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬ ТА ІНШИХ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

ЛІСОВА Т.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків)

Згідно зі ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави[1].

Відповідно до Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р., затвердженої Законом України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI, стан земельних ресурсів в Україні близький до критичного[2]. Таким чином, за період проведення земельної реформи значна кількість проблем у сфері земельних відносин не лише не розв'язана, а й загострилася. Якісний стан земельного фонду постійно погіршується, що може мати катастрофічні наслідки як для навколишнього природного середовища, так і для здоров'я людини, розвитку національної економіки тощо.

В окремих районах осушення земель відбувається неконтрольоване зниження рівня ґрунтових вод, зменшення потужності органічної маси, а в районах зрошення підтоплення і засолення ґрунтів, деградація чорноземів, що призвело до негативних екологічних наслідків у районах Полісся та на півдні України.

На загальнодержавному рівні встановлено, що в Україні до господарського використання залучено понад 92 % території. Надзвичайно високим є рівень розораності території і становить понад 54 % (у розвинутих країнах Європи не перевищує 35 %). Залісення території України становить лише 16 %, що недостатньо для забезпечення екологічної рівноваги (середній показник європейських країн 25-30 %).

---

[1] Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141

[2] Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.: Закон України від 21.12. 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

Надмірна розораність земель (понад 54 % земельного фонду України), у тому числі на схилах, призвела до порушення екологічно збалансованого співвідношення сільськогосподарських угідь, лісів та водойм, що негативно вплинуло на стійкість агроландшафтів і зумовило значне техногенне навантаження на екологічну сферу[1].

Деградація земель та опустелювання є одними з найбільш серйозних викликів для сталого розвитку країни, які спричиняють істотні проблеми екологічного і соціально-економічного характеру. За даними різних установ, площа деградованих і малопродуктивних земель становить від 10-12 до 14-15 млн га.

На сьогоднішній день налічується біля 16 видів деградації земель. Третина орних земель є еродованою, втрати органічних речовин складають біля 20-30%, істотно знижуються запаси поживних речовин, приблизно 40% орних ґрунтів у підорному шарі ущільнено, локально проявляється забруднення радіонуклідами, важкими металами, а також спостерігається підтоплення, заболочування, опустелювання земель[2].

Як зазначають спеціалісти у сфері земельних ресурсів, посилення деградаційних процесів щодо земель в Україні відбувається внаслідок порушення екологічно збалансованого співвідношення між основними видами земельних угідь, використання недосконалих технологій у сільському господарстві, промисловості, енергетиці, транспортній та інших галузях господарства, орієнтацію короткострокових економічних прибутків без врахування природоохоронної складової та негативних наслідків у довгостроковій перспективі[3].

Спеціалістами-ґрунтознавцями за результатами проведених досліджень ґрунтів зроблено висновок про неякісні фізичні властивості на значних площах орних ґрунтів. Зокрема, йдеться про ризик брилоутворення (3,8 млн га), розпилення (14,1 млн га), пере-

---

[1] Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06. 2017 р. № 413 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 51. – Ст. 1569.

[2] Наукове забезпечення управління ґрунтовими ресурсами в контексті євроінтеграційних процесів: наук. доп. / А.С. Заришняк та ін. – Харків: Смугаста типографія, 2016. – С. 18.

[3] Колмаз Ю. Опустелювання – одна з найтривожніших проблем сучасності // Землевпорядний вісник. – 2013. – № 6. – С. 23.

ущільнення (17,3 млн га), нестачу продуктивної вологи (21,3 млн га), погіршення їх структури (14,1 млн га), що призводить до погіршення адаптації сільськогосподарських рослин до посушливих умов і зміни клімату, якості сільськогосподарської продукції[1].

Заподіяні збитки при цьому становлять, за експертними розрахунками, близько 15 млрд грн. на рік[2].

Як слушно зазначають фахівці, головною умовою забезпечення стабільного розвитку агропромислового комплексу є збереження та відновлення родючості ґрунтів сільськогосподарських угідь, що складає основне призначення останнього етапу сучасної земельної реформи[3]. Доцільно підтримати точку зору ґрунтознавців стосовно того, що забезпечення охорони та відновлення земель, зокрема ґрунтів, є своєрідною національною ідеєю, національною моделлю, оскільки від стану ґрунтів залежить розв'язання продовольчої проблеми і здоров'я нації[4]. Саме ґрунтова родючість є основою продуктивності земель сільськогосподарського призначення, що, в свою чергу, впливає на ефективність виробництва сільськогосподарської продукції та її собівартість. На жаль, родючість земель сільськогосподарського призначення знаходиться в катастрофічному стані. Крім того, відбуваються якісні зміни гумусу, а саме зменшується кількість гумінових кислот, пов'язаних з кальцієм[5].

Внаслідок абразії руйнується до 60 % узбережжя Азовського і Чорного морів та 41 % берегової лінії дніпровських водосховищ. Кількість підземних і поверхневих карстопроявів становить близько 27 тисяч. Більш як 150 тис. га земель порушені внаслідок

[1] Наукове забезпечення управління ґрунтовими ресурсами в контексті євроінтеграційних процесів: наук. доп. / А.С. Заришняк та ін. – Харків: Смугаста типографія, 2016. – С. 19.

[2] Балюк С.А., Кучер А.В., Анісімова О.В. Ґрунтові ресурси України: стан, проблеми й пріоритетні напрями їх вирішення. Раціональне використання ґрунтових ресурсів і відтворення родючості ґрунтів: організаційно-економічні, екологічні й нормативно-правові аспекти: монографія / ред. С.А. Балюк, А.В. Кучер. Харків: Смугаста типографія, 2015. – С. 24.

[3] Краснолуцький О., Шевченко О. Система заходів щодо охорони родючості ґрунтів та попередження їх деградації у Київській області // Землевпорядний вісник. – 2015. – № 10. – С. 24.

[4] Балюк С. Ми повинні залишити нащадкам родючий ґрунт, а не пустелю // Землевпорядний вісник. – 2017. – № 2. – С. 15.

[5] Андрієнко В. Функції ґрунту в біосфері і суспільстві ніхто й ніщо не замінять // Землевпорядний вісник. – 2016. – № 11. – С. 18.

гірничодобувної та інших видів діяльності. З них, за дослідженнями фахівців, понад 53 тис. га не експлуатуються, тобто повністю вилучені із господарського обігу[1].

В Україні нараховується понад 1,1 млн. га деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель, які підлягають консервації, 143,4 тис. га порушених земель, які потребують рекультивації, та 315,6 тис. га малопродуктивних угідь, які потребують поліпшення[2].

За останніми офіційними даними, загальна площа сільськогосподарських угідь, які зазнали згубного впливу водної ерозії, становить 13,3 млн. га (32 %), у тому числі 10,6 млн. га орних земель. У складі еродованих земель перебуває 4,5 млн. га із середньо- та сильнозмитими ґрунтами, у тому числі 68 тис. га повністю втратили гумусовий горизонт[3].

У складі еродованих земель перебуває 4,5 млн. га із середньо- та сильнозмитими ґрунтами, у тому числі 68 тис. га повністю втратили гумусовий горизонт. Інтенсивно розвиваються процеси лінійного розмиву та яроутворення. Площа ярів становить 140,4 тис. га, а їх кількість перевищує 500 тисяч. Інтенсивність ерозії в окремих яружно-балкових системах перевищує середні показники у 10-20 разів. Вітровій ерозії систематично піддається понад 6 млн. га земель, а пиловим бурям до 20 млн. га.

Основними причинами зазначеного є не лише безгосподарне ставлення до землі, тривала відсутність реального власника, недосконалі технології обробітку землі, недотримання науково обгрунтованих систем ведення землеробства, зокрема, недотримання сівозмін, внесення недостатньої кількості органічних добрив, низький науково-технічний рівень проектування, будівництва та експлуатації меліоративних

[1] Про схвалення Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1024-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 86. – Ст. 2439.

[2] Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 р. № 413 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 51. – Ст. 1569.

[3] Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06. 2017 р. № 413 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 51. – Ст. 1569.

систем, дефіцит та недосконала система використання мінеральних добрив, невиконання природоохоронних, комплексно-меліоративних, протиерозійних та інших заходів, а й відсутність Загальнодержавної програми використання й охорони земель. Саме у зазначеній програмі необхідно було б визначити склад й обсяги першочергових і перспективних заходів з використання й охорони земель, а також обсяги і джерела ресурсного забезпечення їх реалізації.

Якісний стан ґрунтового покриву також викликає занепокоєння. Так, за матеріалами Укрземпроекта та лабораторії геофізики ґрунтів Національного наукового центру "Інституту ґрунтознавства та агрохімії імені О.Н. Соколовського", на території лише Харківської області площа засолених, солонцюватих і кислих орних ґрунтів становить 21,7 тис. га, перезволожених та заболочених орних ґрунтів – 13,5 тис. га, еродованих, ерозійно небезпечних та кам'янистих орних ґрунтів – 886,1 тис. га[1].

Доцільно зазначити, що сьогодні на державному рівні здійснюються спроби боротьби із негативними явищами у сфері земельних ресурсів. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 271-р було затверджено Національний план щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням[2]. Слід підкреслити, що заходи з відновлення земель посідають провідне місце у зазначеному розпорядженні. Йдеться насамперед про низку заходів, спрямованих на відновлення деградованих, техногенно забруднених та малопродуктивних, зрошуваних земель, рекультивацію порушених земель тощо. Для координації діяльності з формування та реалізації державної політики з питань сталого використання та охорони земель, боротьби з деградацією земель та опустелюванням, пом'якшення наслідків посух створено Координаційну раду з питань боротьби з деградацією земель та опустелюванням[3].

---

[1] Медведєв В.В., Пліско І.В. Цінні, деградовані і малопродуктивні ґрунти України: заходи з охорони і підвищення родючості. – Харків: ТОВ "Смугаста типографія", 2015. – С. 126-131.

[2] Про затвердження Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 р. № 2714-р // Урядовий кур'єр. – 2016. – 29 квітня. – № 82.

[3] Про утворення Координаційної ради з питань боротьби з деградацією земель та опустелюванням: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 р. № 20 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 10. – Ст. 304.

Пріоритетами управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності, відповідно до "Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними", затвердженої постановою Кабінету Міністрів України "Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними" від 7 червня 2017 р. № 413, визнано забезпечення здійснення заходів з охорони земель, збереження і відтворення родючості ґрунтів[1]. Адже окремими завданнями зазначеної Стратегії є запобігання деградаційним процесам ґрунтового покриву, підвищення родючості ґрунтів, а також проведення рекультивації порушених земель.

Проте, незважаючи на певні зусилля з боку державних інституцій, відбувається істотне погіршення якості земельних ресурсів протягом останніх років.

Отже, в сучасних умовах питання відновлення земель набувають особливої актуальності.

Доцільно зазначити, що суспільні відносини у сфері відновлення земель залишаються недостатньо врегульованими у чинному земельному законодавстві. Правові норми з питань виконання заходів з відновлення якісного стану порушених внаслідок промислової та іншої діяльності земель, закріплені у нормативно-правових актах різної юридичної сили, несистематизовані, що призводить до виникнення юридичних прогалин та колізій у механізмі правового регулювання земельних відносин.

Насамперед необхідно з'ясувати, що означає термін «відновлення» земель. У контексті вище зазначеного, слід звернутися до енциклопедичних та лінгвістичних літературних джерел. Проте доцільно зауважити, що терміни «відновлення» та «відтворення» не є тотожними. Так, відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови, термін «відновлювати» означає

[1] Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: постанова Кабінету Міністрів України від 07.06. 2017 р. № 413 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 51. – Ст. 1569.

повертати попередній вигляд чому-небудь пошкодженому, зіпсованому, зруйнованому[1]. Водночас термін «відтворення» зокрема «відтворення природних ресурсів» означає штучне підтримання кількості природних ресурсів на певному рівні[2]. Новий тлумачний словник української мови містить аналогічні положення, надаючи визначення «відновлення» як повернення попереднього вигляду чому-небудь пошкодженому, зіпсованому, зруйнованому; приведення до попереднього стану; поновлення; відбудова; повернення на старе[3]. Термін «відтворення» означає відтворювати знову те саме, повторювати, репродукувати, копіювати[4]. У інших енциклопедичних виданнях міститься визначення терміну «відтворення», яке полягає у оновленні, відтворенні старого[5]; створенні знову того самого, повторенні[6].

Отже, якщо йдеться про відновлення якісних властивостей земель (зокрема родючості ґрунтів), то доцільно вживати саме термін «відновлення». При цьому відбувається приведення стану земель від існуючого пошкодженого до первісного якісного стану (йдеться про певні позитивні зміни в тому рахунку й ґрунтової родючості).

Слід зазначити, що якість земель характеризується певною сукупністю як позитивних, так і негативних властивостей земель.

У контексті вищезазначеного досить слушним є запропонований підхід до визначення сутності відновлення ґрунтів як їхньої здатності реанімувати продуктивні та екологічні функції після призупинення дії деградаційних процесів або часткового чи повного відновлення морфологічних особливостей, фізико-хімічних властивостей та екологічних функцій після їх повного

[1] Великий тлумачний словник сучасної української мови / упоряд. В.Т. Бусел. – Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – С. 175.

[2] Там само. – С. 182.

[3] Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. / укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – Київ: Аконіт, 2000. – Т. 1. – С. 433.

[4] Там само. – С. 457.

[5] Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Москва: Рус. яз., 1981. – Т. 1. – С. 251.

[6] Словник української мови: у 11 т. / за ред. І. Білодід. – Київ: Наук. думка, 1970. – С. 647.

знищення за рахунок природних ґрунтотворних процесів або рекультивації[1].

Проте зазначені терміни у більшості наукових праць, як правило, ототожнюються. Так, І.Б. Калінін відносить відтворення і відновлення природних ресурсів до самостійного виду використання природних ресурсів, що є наслідком більш раннього антропогенного впливу протягом якого відбулося перевищення господарського використання природного ресурсу, що викликало необхідність у відновленні порушеної екологічної рівноваги[2]. При цьому вчений підкреслює, що використання природних ресурсів передбачає багатогранну діяльність, яка здійснюється людиною під час її взаємодії з природними ресурсами як частини навколишнього природного середовища[3].

Як зазначається в інших наукових працях, відтворення природних ресурсів розглядають як природний та штучний процес приросту запасів природних ресурсів, відновлення їх якісних характеристик. Зазначена позиція свідчить про ототожнення понять «відтворення природних ресурсів» та «відновлення природних ресурсів»[4].

Я.В. Гераськін розглядає поняття «відтворення природних ресурсів» як сукупність заходів, спрямованих на підтримання тих умов, які максимально сприяють протіканню природних процесів відновлення (утворення) природних ресурсів[5]. У даному визначенні вчений фактично прирівнює відновлення природних ресурсів до їх утворення.

---

[1] Паньків З.П. Грунтові ресурси: значення та функції. // Вісник Одеського національного університету. Географічні та геологічні науки. – 2015. – Вип. 2. – С. 92.

[2] Калинин И.Б. Рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды как основа устойчивого природопользования. // Вестник Томского государственного университета. – 2003. – № 379. – С. 10.

[3] Калинин И.Б. Природоресурсное право: учебное пособие. – Томск: Изд-во Томского ун-та, 2009. – С. 30.

[4] Дейнега М.А. Окремі аспекти визначення природоресурсних правовідносин. // Збірник матеріалів першого зібрання фахівців споріднених кафедр з обговорення актуальних наукових проблем та методики викладання аграрного, земельного, екологічного та природоресурсного права у вищих навчальних закладах України: збірник матеріалів (м. Одеса, 9 – 10 вересня 2016 р.). – Одеса: Юридична література, 2016. – С. 107.

[5] Гераськин Я.В. Воспроизводство природных ресурсов (теория, тенденции, проблемы): автореф. дис. … канд. юрид. наук: 08.00.01. / Орловский Государственный аграрный университет. – Орел., 1999. – С. 6.

В.В. Петров проводить своєрідне розмежування понять «відтворення природних ресурсів» та «відновлення природних ресурсів». Так, на його думку, відтворення природних ресурсів представляє собою сукупність державних та громадських заходів, спрямованих на поповнення та збільшення поновлюваних природних ресурсів або посилення корисних властивостей природних об'єктів[1]. Водночас «відновлення природних ресурсів» є сукупністю державних та громадських заходів, спрямованих на поповнення природних ресурсів або посилення корисних властивостей природних об'єктів, втрачених в результаті дії антропогенних або стихійних сил[2]. Отже, вчений певною мірою ототожнює зазначені поняття. Єдина межа між якими проходить у тому, що при відтворенні природних ресурсів, на думку науковця, відбувається не тільки поповнення, але й збільшення поновлюваних природних ресурсів, посилення корисних властивостей природних об'єктів, а при відновленні – лише поповнення природних ресурсів без їх збільшення, а також посилення корисних властивостей природних об'єктів, втрачеих в результаті дії антропогенних або стихійних сил.

Інші науковці також не розмежовують поняття «відновлення» та «відтворення» земель, розглядаючи відтворення природних ресурсів як врегульовану нормами права діяльність власників і користувачів земельних ділянок, на яких знаходяться природні ресурси, спрямовану на підвищення їх кількісних та якісних характеристик[3].

О.А. Рябов, досліджучи роль права в організації відтворення природних ресурсів, доходить висновку, що відтворення природних ресурсів набуло конституційного значення та є об'єктивною необхідністю, зумовленою постійно зростаючим їх споживанням, а також деякими негативними наслідками господарської та іншої діяльності[4].

На думку В.В. Петрова, відтворенням охоплюється не природний об'єкт як такий (земля, надра, води, ліси і т.п.), а лише його

[1] Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР: Учебник. – Москва: Юрид. лит., 1984. – С. 367.

[2] Там само. – С. 367

[3] Крассов О.И. Право лесопользования в СССР. – Москва: Наука, 1990. – С. 19.

[4] Рябов А.А. Роль и значение права в организации воспроизводства природных ресурсов // Вестник ТИСБИ. – 2002. – № 4. – С. 22.

окремі компоненти, що входять до складу даного природного об'єкта (йдеться насамперед про родючість ґрунтів)[1]. Як переконує науковець, діяльність людини щодо відтворення природних ресурсів здійснюється в межах природного середовища, за його сприяння, відповідно до його законів розвитку[2].

Очевидно, що вчений аналізує особливості відновлення природних об'єктів, оскільки йдеться саме про відновлення якісних властивостей земель, зокрема ґрунтів (їх родючість).

О.В. Басай, розглядаючи особливості відновлення природних рослинних ресурсів, яке, на його думку, полягає у приведенні об'єктів рослинного світу та рослинних угруповань до їх природного рослинного стану, доходить висновку, що відновлення є однією з основних форм відтворення природних рослинних ресурсів. При цьому, на його думку, поняття «відтворення» та «відновлення» щодо природних рослинних ресурсів співвідносяться як загальне та часткове[3]. Його думку поділяє О.М. Ткаченко, яка, аналізуючи зміст ст. 23 Закону України «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 р. № 591–XIV[4], відносить відновлення природних рослинних ресурсів до системи форм їх відтворення[5].

Дійсно за ст. 23 Закону України "Про рослинний світ", відтворення природних рослинних ресурсів забезпечується: сприянням природному відновленню рослинного покриву; штучним поновленням природних рослинних ресурсів; запобіганням небажаним змінам природних рослинних угруповань та негативному впливу на них господарської діяльності; зупиненням (тимчасово) господарської діяльності з метою створення умов для відновлення деградованих природних рослинних угруповань.

Відповідно до Правил відтворення лісів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2007 р. № 303,

---

[1] Петров В.В. Экология и право: монография. – Москва: Юрид. лит., 1981. – С. 25.

[2] Там само. – С. 25

[3] Басай О.В. Поняття відтворення природних рослинних ресурсів // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – № 61. – С. 654.

[4] Про рослинний світ: Закон України від 09.04.1999 р. № 591-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22-23. – Ст. 198.

[5] Ткаченко О.М. Правові проблеми правовідносин в галузі відновлення природних ресурсів // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – № 6. – С. 126.

відтворення лісів здійснюється постійними лісокористувачами і власниками лісів на лісових ділянках, що були вкриті лісовою рослинністю (зруби, згарища, рідколісся, насадження, що загинули, тощо), шляхом відновлення, а на землях, що раніше не були зайняті лісом, насамперед непридатних для використання в сільському господарстві або виділених для створення захисних лісових насаджень лінійного типу лісорозведення[1].

Аналіз двох вищезазначених нормативно-правових актів дозволяє дійти висновку, що відновлення лісу, як відтворюваного природного об'єкту, здійснюється на лісових ділянках, що були раніше вкриті лісовою рослинністю (зруби, згарища, рідколісся, насадження, що загинули, тощо).

Слід підкреслити, що не всі природні об'єкти є відтворюваними. Ліс, на відміну від землі, є відтворюваним природним об'єктом. Можливе його відтворення на лісових ділянках, раніше вкритих лісовою рослинністю. Такий природний об'єкт як земля взагалі є невідтворюваним, проте він є відновлюваним. Як слушно зазначає А.П. Гетьман, відтворення лісів полягає у здійсненні лісових та агротехнічних заходів відповідно до природоохоронних вимог з метою створення нових лісонасаджень[2]. У ст. 23 Закону України "Про рослинний світ" йдеться про природне відновлення рослинного покриву, штучне поновлення природних рослинних ресурсів. Таким чином, у зазначеному Законі термін «відновлення» відповідає сутності терміну «відтворення», оскільки йдеться про кількісний вимір, а саме про відтворення рослинного покриву.

На думку І.Б. Калініна, в основі поділу природних ресурсів на відновлювані та невідновлювані є здатність природних об'єктів до збереження, підтримання їх у первинному кількісному та якісному складі[3].

Окремі науковці, зазначаючи, що природні ресурси можуть відновлюватися як за сприяння людини, так і в ході природного кругообігу речовин у природі, наголошують, що критерієм віднесення

[1] Про затвердження правил відтворення лісів: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2007 р. № 303 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 16. – Ст. 589.

[2] Гетьман А.П. Право користування рослинним світом та його охорона. Екологічне право України: підручник / за ред.: А.П. Гетьман, М.В. Шульга. – Харків: Право, 2005. – С. 262.

[3] Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск: Б.и., 2000. – С. 28.

ресурсів до невідновлюваних є неможливість їх відновлення за час, що відповідає часу господарської діяльності людини (наприклад, йдеться про мінеральні ресурси)[1].

Стаття 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-XII серед основних принципів охорони навколишнього природного середовища виокремлює екологізацію матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій[2]. Зазначене свідчить про розмежування законодавцем термінів «відтворення» і «відновлення». Отже, є відновлювані природні ресурси, до яких належать насамперед землі, якісний стан яких підлягає відновленню. Уявляється доцільним розглядати якісний стан земель як сукупність негативних, так і позитивних властивостей земель щодо їх використання та здатності виконання ними певних функцій.

Очевидно, що рекультивація порушених земель, консервація деградованих і малопродуктивних земель, меліорація земель є правовими заходами відновлення земель. Як слушно наголошується у наукових працях, зазначені заходи стосуються якісного стану земель[3]. Для земель, які виконують функцію засобу виробництва (йдеться про землі сільськогосподарського та лісогосподарського призначення), першоосновою доцільно вважати відновлення їх якісного стану[4]. Йдеться, наприклад, про відновлення та підвищення родючості ґрунтів; підвищення продуктивності земель тощо. Слід зазначити, що відновлення стосується земель, порушених як внаслідок неправомірних дій (погіршення ґрунтового

[1] Басай О.В. Поняття відтворення природних рослинних ресурсів // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – № 61. – С. 653.

[2] Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

[3] Шульга М.В., Лейба Л.В. До питання про природноресурсове право // Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи:матеріали круглого столу (Харків, 30-31 жовтня 2015 р.). – Харків: Оберіг, 2015. – С. 210.

[4] Шульга М.В., Лейба Л.В. До питання про природноресурсове право // Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи:матеріали круглого столу (Харків, 30-31 жовтня 2015 р.). – Харків: Оберіг, 2015. – С. 210.

покриву, приведення земель у непридатний для використання стан внаслідок негативного впливу, спричиненого діяльністю громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави), так і земель (як сільськогосподарского, так і несільськогосподарського призначення), порушених діями правомірними (йдеться про випадки відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва).

Необхідність відновлення земель викликана різними факторами. Насамперед негативний вплив на стан земель спричиняє антропогенна діяльність (насамперед йдеться про неправильний напрямок обробітку ґрунту, порушення організації території, погіршення стану полезахисних лісосмуг, недостатнє застосування протиерозійних заходів, вирубування лісів, руйнування схилів, неналежний обробіток схилових земель, нехтування меліоративними заходами та ін.), проте ерозію ґрунтів можуть спричинити і природні катаклізми. Серед природних чинників найчастіше виокремлюють рельєф місцевості, форму поверхні, крутість та експозицію схилів, протиерозійну стійкість ґрунтів, зливовий характер опадів, обсяги природних водозаборів, товщину снігу, а також швидкість його весняного танення тощо.

Слід виокремити природне та штучне відновлення земель. Так, заходом природного відновлення земель є консервація деградованих та малопродуктивних земель. Заходом штучного відновлення доцільно вважати рекультивацію порушених земель.

Існують попередні та основні заходи відновлення земель. Так, про наявність попередніх заходів відновлення земель свідчать передбачені ЗК України обов'язки власників та користувачів земельних ділянок підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі (ст. ст. 91, 96)[1]. Правовий режим земель, зокрема ґрунтів, спрямований на суворе дотримання власниками та землекористувачами науково обґрунтованих технологічних регламентів, високої культури поведінки щодо своєчасного запобігання та/або усунення явищ деградації ґрунтів і можливих еколого-

[1] Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 1389-XIV // Офіційний вісник України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.

економічних ризиків, пов'язаних з неправомірним, екологічно небезпечним землекористуванням[1]. Основними заходами відновлення є консервація деградованих та малопродуктивних земель, рекультивація, меліорація земель.

Отже, при відновленні йдеться не тільки про поліпшення якісного стану та підвищення продуктивності земель, а й про інші параметри, наприклад, відновлення ґрунтового покриву порушених земель.

Доцільно зазначити, що термін «відновлення» є ширшим, ніж «відтворення». Проте у певних випадках йдеться про відтворення земель як складову їх відновлення. Так, можна вести мову про відтворення земель у разі відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, штучного створення земельних ділянок тощо.

Закріплені в ЗК України правові норми щодо відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва спрямовані на забезпечення збереження як якісного, так і кількісного стану земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення[2].

Доцільно акцентувати увагу на специфіці відшкодування втрат, яка полягає в тому, що відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва можна розглядати як чинник забезпечення відновлення земель. Оскільки відповідно до ст. 209 ЗК України кошти, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, використовуються на поліпшення відповідних угідь, охорону земель тощо. Так, у певних випадках йдеться про відшкодування втрат, завданих внаслідок погіршення якості угідь через негативний вплив, спричинений діяльністю громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави. Таким чином, відшкодування втрат виступає чинником забезпечення відновлення

[1] Балюк С.А., Гапєєв Л.В. Нормативно-правове забезпечення збереження ґрунтів і відтворення їхньої родючості з урахуванням зарубіжного досвіду. Раціональне використання ґрунтових ресурсів і відтворення родючості ґрунтів: організаційно-економічні, екологічні й нормативно-правові аспекти: монографія / ред. С.А. Балюк, А.В. Кучер. – Харків: Смугаста типографія, 2015. – С. 92.

[2] Лісова Т.В. Відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва в контексті сталого розвитку сільських територій. Проблеми правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні: монографія / ред. А.П. Гетьман та М.В. Шульга. – Харків: Право, 2016. – С. 236.

земель. Водночас відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва можна паралельно вважати і чинником, який забезпечує відтворення земель (у даному разі йдеться про кількісний вимір). Так, згідно зі ст. 209 ЗК України кошти, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, використовуються на освоєння нових земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення у разі їх вилучення (викупу) для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісогосподарським виробництвом, виключення сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників із господарського обігу внаслідок встановлення охоронних, санітарних та інших захисних зон. Отже, відбувається заміщення земельної ділянки, щодо якої відбулося вилучення (викуп), новою земельною ділянкою, стосовно якої відбулися певні заходи освоєння та охорони. Слід наголосити, що зазначене підкреслює те, що відновлення земель є ширшим, ніж їх відтворення. Оскільки щодо освоєної земельної ділянки необхідно здійснити певні заходи охорони, що і має забезпечити відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва.

Доцільно підкреслити, що відновлення можливе не тільки в межах однієї категорії земель. Більшість заходів, передбачених чинним законодавством, стосується саме відновлення земель сільськогосподарського призначення. Йдеться про рекультивацію порушених земель, консолідацію земель сільськогосподарського призначення, консервацію деградованих і малопродуктивних земель, меліорацію земель. Слід зазначити, що рекультиваційними заходами, на відміну від консервації деградованих та малопродуктивних земель сільськогосподарського призначення, повинні охоплюватися не лише землі сільськогосподарського призначення, а й землі інших категорій (водного фонду, лісогосподарського призначення, житлової та громадської забудови, рекреаційного призначення, оздоровчого призначення, промисловості та ін.). Так, спеціалісти Національного наукового центру "Інституту ґрунтознавства та агрохімії імені О.Н. Соколовського" виокремлюють рекреаційний напрямок рекультивації земель – створення на порушених землях об'єктів відпочинку;

водогосподарський напрямок створення в пониженнях техногенного рельєфу чи кінцевій траншеї кар'єру водойм різного призначення; лісогосподарський напрямок створення на порушених землях лісових насаджень різного типу і призначення тощо[1]. Слід наголосити, що відповідно до ст. 83 Лісового кодексу України від 21 січня 1994 р. № 3852-XII (в ред. Закону 3404-IV від 8 лютого 2006 р.), одним із заходів щодо підвищення продуктивності лісів, які здійснюються їх власниками та постійними лісокористувачами, є підвищення родючості ґрунтів (меліорація, запобігання ерозії ґрунтів, заболочуванню, засоленню та іншим негативним процесам)[2].

Слід зауважити, що одним із наукових поглядів є те, що заходи консолідації можуть стосуватися земель, що належать до будь-яких категорій. Так А.С. Попов наголошує, що не слід виокремлювати за мету консолідації виключно розвиток сільських територій та ефективність сільськогосподарської діяльності, оскільки консолідація може здійснюватися і на територіях відповідних населених пунктів[3]. Вчений наводить приклад Японії, Німеччини, Швеції, Австралії та інших країн, які широко використовують механізм консолідації земель при плануванні та розвитку населених пунктів. Проте така консолідація має іншу мету порівняно з консолідацією земель сільськогосподарського призначення, якою, на його думку, є насамперед заходи із землеустрою щодо регулювання структури прав власності шляхом координації дій між власниками та користувачами земельних ділянок сільськогосподарського призначення з метою формування сталого сільськогосподарського землекористування[4].

Корисний досвід правового забезпечення консолідації земель містить законодавство Королівства Норвегія, у якому зазначається, що земельна консолідація проводиться у випадках складності ефективного використання земельної власності в наявному вигляді в несприят-

[1] Концепція рекультивації земель, порушених за відкритого та підземного видобутку корисних копалин / С.А. Балюк та ін.; – Харків: КП "Міська друкарня", 2012. – С. 10-11; 33.

[2] Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. № 3852-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.

[3] Попов А.С. Зміст консолідації земель у межах населених пунктів // Вісник Львівського НАУ: економіка АПК. – 2012. – № 19 (2). – С. 150.

[4] Попов А.С. Наукові підходи щодо визначення поняття консолідації земель сільськогосподарського призначення // Землевпорядний вісник. – 2016. – № 3. – С. 35.

ливих умовах використання земельних ділянок[1]. Консолідація земель проводиться у примусовому та добровільному порядках земельним консолідаційним судом, який затверджує план консолідації.

Слід акцентувати увагу на тому, що для земель іншого цільового призначення відновлення полягає у відновленні дещо інших властивостей землі.

Так, у випадку із землями оздоровчого призначення, до яких належать землі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань і лікування людей (ст. 47 ЗК України), йдеться про відновлення їх природних лікувальних властивостей. Очевидно, що у разі негативного впливу певної господарської діяльності на стан земель оздоровчого призначення, що призвело до погіршення їх якісного стану, вони підлягають відновленню. У даному разі доцільно зазначити про тісний взаємозв'язок між станом природних лікувальних ресурсів та безпосередньо землями оздоровчого призначення.

Землям історико-культурного призначення притаманна також певна специфіка. Відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. № 1805-III пам'ятка культурної спадщини об'єкт культурної спадщини, який занесено до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, або об'єкт культурної спадщини, який взято на державний облік відповідно до законодавства, що діяло до набрання чинності цим Законом, до вирішення питання про включення (невключення) об'єкта культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України[2].

Відновлення земель історико-культурного призначення слід розглядати у тісному зв'язку із реабілітацією, ремонтом, реставрацією розташованих на них пам'яток культурної спадщини.

Певна специфіка притаманна відновленню земель природно-заповідного фонду. Специфіка їх відновлення полягатиме у відновленні їх особливої природоохоронної, екологічної, наукової,

[1] Максименко М.І. Правове забезпечення оптимізації структури землекористування в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київський нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – Київ, 2013. – С. 13.

[2] Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 р. № 1805-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.

естетичної, рекреаційної цінності, через яку вони і були в установленому порядку оголошені територіями та об'єктами природно-заповідного фонду України.

Відновлення земель рекреаційного призначення, як це випливає зі змісту ст. 50 ЗК України, полягає у відновленні їх властивостей для забезпечення організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів. Основним фактором віднесення земельних ділянок до земель зазначеної категорії є можливість їх використання для вище зазначених цілей. Як слушно зазначає Н.І. Палій, проблема законодавчого закріплення заходів правової охорони земель рекреаційного призначення є не лише одним з перспективних завдань земельного законодавства, але й певним етапом на шляху до побудови демократичної і сильної держави, здатної охороняти і забезпечувати вільний доступ кожного громадянина для реалізації його особистих духовних і соціальних потреб. При цьому науковець підкреслює, що понаднормове навантаження на землі рекреаційного призначення не тільки знижує якість та ефективність відпочинку, але й призводить до деградації земель, втрати ними функціональних якостей[1].

Певні особливості властиві й відновленню земель водного фонду. Необхідність відновлення земель водного фонду має тісний зв'язок із забезпеченням охорони від забруднення та засмічення водних об'єктів та збереженням їх водності.

Певні особливості має і відновлення земель промисловості. Згідно зі ст. 65 ЗК України землями промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення визнаються земельні ділянки, надані в установленому порядку підприємствам, установам та організаціям для здійснення відповідної діяльності. Землі промисловості найчастіше зазнають негативного впливу порівняно з іншими видами земель. У зв'язку з цим, суб'єкти земельних відносин зобов'язані здійснювати їх охорону та відновлення найбільш інтенсивно[2].

[1] Палій Н.І. Правове регулювання використання та охорони земель рекреаційного призначення: дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. ун-т "Одеська юридична академія". Одеса, 2011. С. 120.

[2] Лісова Т.В. Сучасні питання правового регулювання використання земель промисловості // Теорія і практика правознавства: електрон. наук фахове вид. – 2014. – Вип. 2 (6). URL: http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/63333/58749 (дата звернення 08.01.2018)

Специфіка використання земель промисловості пов'язана з тим, що розміри земельних ділянок, що надаються для відповідних цілей, визначаються відповідно до затверджених в установленому порядку державних норм і проектної документації, а відведення земельних ділянок здійснюється з урахуванням черговості їх освоєння. Надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, проводиться після оформлення в установленому порядку прав користування надрами і відновлення земель згідно із затвердженим відповідним робочим проектом землеустрою на раніше відпрацьованих площах у встановлені строки.

Доцільно підкреслити, що відновлення земель має безпосередній вплив на якісний стан лісів. Досягнення оптимальної лісистості як мети відтворення лісів досягається завдяки відновленню деградованих і малопродуктивних земель сільськогосподарського призначення шляхом їх консервації на визначений термін. Йдеться про лісорозведення як одну з одну форм відтворення лісів.

Необхідно акцентувати увагу, що землі запасу також потребують відновлення. Земельні ділянки кожної категорії земель, які не надані у власність або користування громадян чи юридичних осіб можуть перебувати у запасі (ч. 2 ст. 19 ЗК України). Зазначені земельні ділянки, перебуваючи у державній або комунальній власності, забезпечуючи публічні інтереси, повинні приносити відповідний дохід. Проте, як правило, вони є землями з низькою родючістю та потребують здійснення заходів гідротехнічної меліорації.

Сьогодні назріла необхідність розробки та прийняття окремого Закону України «Про відновлення земель», у якому доцільно передбачити особливості відновлення земель різних категорій. Слід зазначити, що у земельному законодавстві відсутнє визначення відновлення земель. Уявляється доцільним, вважати відновленням земель систему заходів, спрямованих на відновлення якісного стану земель, втраченого через дію антропогенних або природних (стихійних) факторів, шляхом рекультивації порушених земель, консервації деградованих і малопродуктивних земель, меліорації земель тощо.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ЗК України	Земельний кодекс України
ВК України	Водний кодекс України
ЛК України	Лісовий кодекс України
КУ про Н КпН	Кодекс України про надра
ЦК України	Цивільний кодекс України
ПК України	Податковий кодекс України
КК України	Кримінальний кодекс України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
ГЗУ	Гірничий закон України
ЄС	Європейський Союз
СОТ	Світова організація торгівлі
АПК	Агропромисловий комплекс України
КСП	Колективне сільськогосподарське підприємство
ДЗК	Державний земельний кадастр
ФАО	Продовольча і сільськогосподарська організація ООН
IFOAM	Міжнародна Федерація органічного сільськогосподарського руху
Угода про СФЗ	Угода про санітарні та фітосанітарні заходи
ГАТТ	Генеральна угода з тарифів і торгівлі від 15 квітня 1994 року
ГМО	Генетично модифікований організм
Мінагрополітики	Міністерство аграрної політики та продовольства України
МСБ	Мінерально-сировинна база
ПЗФ	Природно-заповідний фонд
ГВН	Геологічне вивчення надр
ДГС	Державна геологічна служба України
РКК	Родовища корисних копалин

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНИХ, ЗЕМЕЛЬНИХ, ЕКОЛОГІЧНИХ ТА ПРИРОДОРЕСУРСНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Колективна монографія

Українською мовою

Верстка – Н.М. Ковальчук

Підписано до друку19.02.2018 р. Формат 60х84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Cambria. Цифровий друк.
Умовно-друк. арк. 42,08. Тираж 300. Замовлення № 0318м-48.
Ціна договірна. Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65009, Україна, м. Одеса, вул. Сегедська, 18, офіс 431
Телефон +38 (0552) 39 95 80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.