

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Метелкин А. Е. Предприятия малого бизнеса: современное состояние и тенденции развития // Молодой ученый. 2012. № 10. С. 129–132.
2. Информационный обзор ТПП РФ по вопросам малого и среднего предпринимательства на федеральном уровне // Официальный сайт Торгово-промышленной палаты РФ [Электронный ресурс]. URL: http://www.tpprf.ru/ru/activities/business-support/am/iof/index.php?id_12=42455 (дата обращения: 07.12.2013).
3. Лесной кодекс РФ (ЛК РФ) от 04.12.2006 года № 200-ФЗ // Официальный сайт компании «Консультант плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=133350> (дата обращения: 07.12.2013).
4. Морковина С. С. Управление устойчивым развитием малого предпринимательства в ЦЧР: монография. Воронеж: Новый взгляд, 2008. 372 с.

REFERENCES

1. Metelkin A. E. Small businesses: current state and development tendencies // Young scientist. 2012. # 10. P. 129–132.
2. The information review of the Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation concerning small and medium business at the Federal level // Official site of the Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation [Electronic resource]. URL: http://www.tpprf.ru/ru/activities/business-support/am/iof/index.php?id_12=42455 (date of viewing: 07.12.2013).
3. Forest code of the Russian Federation dated 04.12.2006 # 200-FZ // Official site of the Consultant Plus company [Electronic resource]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=133350> (date of viewing: 07.12.2013).
4. Morkovina S. S. Management of a sustainable development of small business in the Central Black-Earth Region: monograph. Voronezh: New view, 2008. 372 p.

УДК 349.41(477)
ББК Х625.1

Sydor Victoria Dmytrievna,
doctor of law, associate professor,
acting head of the department of the civil law disciplines
of Chernovtsi Faculty of the National University
«Odessa Law Academy»,
Ukraine, Chernovtsy,
e-mail: victoria_sydor@mail.ru

Сидор Виктория Дмитриевна,
д-р юрид. наук, доцент, и. о. зав. кафедрой
гражданско-правовых дисциплин
Черновицкого факультета Национального университета
«Одесская юридическая академия»,
Украина, г. Черновцы,
e-mail: victoria_sydor@mail.ru

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

ENVIRONMENTAL PROBLEMS OF THE LAND USE IN UKRAINE

Исследованы правовые проблемы обеспечения соблюдения экологических требований в процессе использования и охраны земель. Установлено, что нарастание отрицательной нагрузки жизнедеятельности общества на земельный природный потенциал требует от законодателя введения жесткой экологизации земельных прав граждан. Констатируется наличие достаточного количества законодательных норм, посвященных экологической составляющей земельных отношений. Обосновано, что соблюдение экологических требований в процессе использования и охраны земель приобретает решающее значение для сохранения земельных ресурсов и окружающей природной среды. В научной статье автором выделяются основные направления экологизации земельного законодательства Украины.

Legal problems of ensuring compliance with the environmental requirements in the process of land use and protection have been investigated. It has been found out that the increase of negative load of the society activity on the natural potential of the land requires the law-maker to introduce tough greening of the citizens' land rights. The availability of sufficient legislative norms on environmental component of land relations has been stated. Observation of environmental requirements in the

process of land use and protection gets the crucial value for land conservation and environment protection. The author of the scientific article has underlined the main directions of the greening of the land legislation of Ukraine.

Ключевые слова: экологическая безопасность, земельные отношения, окружающая природная среда, экологический приоритет, земельные ресурсы, экологические требования, экологизация земельного законодательства, использование земель, охрана земель, систематизация, орган управления.

Keywords: environmental safety, land relations, natural environment, environmental priority, land resources, environmental requirements, greening of the land legislation, land use, land protection, systematization, governing body.

Постановка проблемы. Экологическая безопасность в Украине с каждым годом становится все более важным элементом и составляющей национальной безопасности государства. Обладая плодородными землями, Украина является второй по размеру территории страной в Европе. В бывшем Советском Союзе Украина занимала второе место по наличию крупнейшего национального хозяйства и имела статус «житницы Европы».

После провозглашения независимости в 1991 году Украина вступила в период политического и экономического упадка. Значительно снизились объемы производства, что привело к уменьшению финансирования социальных программ. Влияние экономического перехода на состояние охраны земель в Украине было значительным, поскольку сократилось финансирование землеохранительных мероприятий. Сегодня к важным проблемам, требующим решения, относится приоритизация экологических вопросов землепользования. Следует отметить, что власть склоняется к тому, чтобы придавать экологическим проблемам меньшую значимость, чем национальным экономическим приоритетам, в частности увеличению объема промышленного производства.

Анализ последних научных исследований. Исследованию эколого-правовых аспектов землепользования посвящены работы украинских ученых В. И. Андрейцева, Г. И. Балюк, И. И. Каракаша, В. В. Костицкого, П. Ф. Кулиничка, А. Н. Мирошниченко, В. В. Носика, В. И. Семчика, Н. И. Титовой, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги и др.; российских ученых Г. Е. Быстрова, С. А. Боголюбова, Г. А. Волкова, Е. А. Галиновской, А. К. Голиченкова, Б. В. Ерофеева, И. А. Иконицкой, Г. В. Чубукова и др. Однако в условиях мировой глобализации экологические проблемы землепользования приобретают не только общегосударственное, но и международное значение, требуется углубленное изучение данного вопроса.

Задачей данной публикации является исследование экологических проблем землепользования и перспектив экологизации земельного законодательства Украины.

Изложение основного материала. Переходя к изложению основного материала, хотим отметить, что требования экологизации правовых предписаний касаются всех без исключения отраслей законодательства, однако касательно земельного законодательства они особенно актуальны. Соблюдение экологических требований в процессе использования и охраны земель приобретает решающее значение для сохранения земельных ресурсов и окружающей природной среды. В земельном законодательстве Украины провозглашен принцип охраны земель как основного национального богатства. Для дальнейшего развития земельного законодательства на современном этапе важно не только провозглашение принципа, но и его наполнение конкретными правовыми требованиями и предписаниями, призванными реализовать задекларированное в законодательстве [1, с. 86].

Провозглашение экологического приоритета подкрепляется рядом законодательных норм, развивающих экологические принципы использования и охраны земель. Оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учетом экологической экспертизы, установленных законодательством санитарно-гигиенических и других норм и требований.

Важным вопросом развития и совершенствования земельного законодательства Украины является экологизация его норм. Как отмечает В. В. Костицкий, на современном этапе мирового развития экологический фактор становится все более актуальным и приоритетным в международных отношениях, экономическом и научно-техническом сотрудничестве практически всех государств мира. В связи с этим им сформулирован вывод: дальнейшее развитие общественного производства в Украине должно сопровождаться экологизацией всех звеньев на основе приоритетности эколого-экономического подхода и внедрением экологических стандартов Европейского Союза [2, с. 18].

Нарастание отрицательной нагрузки жизнедеятельности общества на земельный природный потенциал требует от законодателя введения жесткой экологизации земельных прав граждан, то есть тесной привязки этих прав и обязанностей к экологической охране и восстановлению земли.

Использование земли обусловлено требованиями объективных закономерностей существования природы. Характер процесса эксплуатации, использования земли, их границы должны, по мнению М. В. Шульги, иметь экологическую направленность. Все это связано с обязательным соблюдением правил охраны как самой земли в процессе ее использования, так и других природных ресурсов, неразрывно связанных с землей, соблюдением нормативов экологической безопасности, сохранением почвенного покрова земной поверхности, защитой земли от эрозионных и других неблагоприятных процессов [3, с. 102].

Как указано в рекомендациях парламентских слушаний о соблюдении требований природоохранного законодательства в Украине, утвержденных Постановлением Верховной Рады Украины от 20 февраля 2003 года, в Украине недостаточно внимания уделяется охране земельных ресурсов, рациональному их использованию, сохранению и воспроизводству плодородия почв. Земельная реформа осуществляется без учета экологических требований. Расстут площади эродированных земель, усиливаются процессы подкисления, засоления, уплотнения, подтопления, загрязнения и засорения почв, уменьшается содержание гумуса [4].

Экологизацию земельного законодательства российский ученый Б. В. Ерофеев рассматривает как процесс внедрения экологических требований в законодательные и другие нормативно-правовые акты, регулирующие хозяйственную и иную деятельность, которая негативно влияет или может повлиять на окружающую среду. Экологизация как деятельность, направленная на внедрение экологических требований, охватывает практически все сферы производственной, общественной и бытовой жизни, это вытекает из приоритета законов развития природы, которых все должны придерживаться в процессе хозяйственной и иной деятельности, влияющей на состояние окружающей природной среды [5, с. 104].

Эколого-правовое регулирование является отдельным направлением в правовом регулировании земельных отношений, отражающим экологический подход к землепользованию и заключающимся в закреплении в земельном законодательстве экологических требований к использованию земель, обращенным к землевладельцам и землепользователям [6, с. 146].

Экологизация земельного законодательства имеет три основных направления: экологическое правотворчество, выражающееся в разработке и принятии компетентными органами государственной власти нормативно-правовых актов земельно-правового содержания; экологическая корректировка земельного законодательства; экологизация правоприменительной деятельности, выражающаяся в экологизации земельных правоотношений путем использования новейшего земельного законодательства. Цель экологизации законодательства заключается в предоставлении правилам и нормам проектирования, строительства и использования земель, нормативно-правовым актам, технико-экономическим и другим нормам и правилам экологического характера. К таким нормам можно отнести санитарные, градостроительные, технологические нормативы, утвержденные компетентными органами.

Путем использования права экологизируется не сама норма того или иного закона, а те правоотношения, которые возникают в процессе ее выполнения. Экологизация законодательства заключается в создании новых правовых норм или технико-экономических нормативов путем их включения в ткань материи эколого-правовых постулатов. Данный метод является основным в экологизации законодательства. Объектами такого экологического воздействия выступают различные отрасли законодательства, и прежде всего регулирующие хозяйственную деятельность [7, с. 75].

Экологизация земельного законодательства осуществляется путем внедрения эколого-правовых норм в правовой режим различных категорий земель; экологизации правового статуса субъектов земельных правоотношений; экологизации имущества и средств производства (поскольку землевладельцы и землепользователи при осуществлении своих прав на землю обязаны принимать меры, предотвращающие ухудшение состояния земель и загрязнение окружающей природной среды); экологизации техники и технологий, которые внедряются в сферу землепользования. Так, при внедрении новых технологий, отрицательно влияющих на состояние земель, должны предусматриваться и осуществляться мероприятия по охране земель. При этом оценка негативного влияния на состояние земель и эффективности предусмотренных мероприятий по их защите разрабатывается по результатам экологической экспертизы, без положительного заключения которой запрещается внедрение техники и технологий.

В основном акте земельного законодательства, Земельном кодексе Украины, других актах земельного законодательства предусматриваются экологические нормы и требования к использованию техногенно загрязненных и радиоактивно загрязненных земель, к выбору земельных участков для строительства и других нужд, к землям сельскохозяйственного назначения, к землям промышленности. Большая группа норм посвящена землям природоохранного, рекреационного и оздоровительного назначения [8, с. 35].

За период независимости было принято около 70 земельных законов, более 10 из которых уже потеряли юридическую силу, а почти 40 являются законами о внесении изменений в законы и Земельный кодекс Украины. Противоречия между правовыми предписаниями пронизывают сегодня всю систему земельного законодательства Украины. В его структуре отчетливо прослеживается ряд негативных тенденций: излишняя множественность актов при регулировании одних земельных отношений и одновременно их недостаточность при регулировании других земельных отношений, несбалансированность законодательного процесса, многочисленные нарушения процедуры принятия законов и правил законодательной техники [9, с. 96].

Таким образом, можно констатировать наличие достаточного количества законодательных норм, посвященных экологической составляющей земельных отношений. Задачи развития законодательства в этой сфере видятся в следующем: согласование норм земельного законодательства с требованиями экологического законодательства, обеспечение конкретизации норм экологического законодательства в актах земельного законодательства, особенно в подзаконных актах. Следует не ограничиваться провозглашением деклараций, а регулировать конкретные земельные отношения с учетом экологических требований. Иначе говоря, нужно переводить нормы-принципы в нормы-предписания, подкрепляя декларации установлением конкретных правоотношений.

Следует отметить, что развитие земельного законодательства Республики Беларусь также идет по таким основным направлениям, как расширение экологических методов регулирования земельных отношений и экологизация земельного законодательства [10, с. 58–60].

Анализируя государственное регулирование экологизации землепользования, нельзя не остановиться на вопросах структуры органов управления земельными ресурсами Украины. Центральный орган исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов неоднократно реорганизовывался, менял часть своих функций и органы, которые направляли и координировали его деятельность. Государственный комитет по земельным ресурсам Украины был образован Указом Президента Украины от 13 мая 1996 года, затем согласно Указу Президента Украины «О Положении о Государственном комитете по земельным ресурсам» от 14 августа 2000 года изменил часть своих функций. В дальнейшем постановлением Кабинета Министров Украины от 31 января 2007 года Государственный комитет Украины по земельным ресурсам был реорганизован путем преобразования в Государственное агентство земельных ресурсов Украины, а постановлением Кабинета Министров Украины от 4 апреля 2007 года было утверждено Положение о Государственном агентстве земельных ресурсов. Уже в следующем году постановлением Кабинета Министров Украины от 19 марта 2008 года был создан Государственный комитет Украины по земельным ресурсам. А в соответствии с Указом Президента Украины «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» от 9 декабря 2010 года Государственный комитет по земельным ресурсам снова реорганизован в Государственное агентство земельных ресурсов Украины, положение о котором утверждено Указом Президента Украины от 8 апреля 2011 года № 445. Следует признать, что множественные реорганизации существенно снизили авторитет этого органа, его самостоятельность и роль в государстве. Длительное время не решается вопрос направления и координации его работы непосредственно Кабинетом Министров Украины.

Выводы. Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что сегодня необходимо подготовить объективный комплексный анализ экологической ситуации землепользования в Украине на основе имеющихся данных, показав все основные недостатки и недоработки существующей системы управления в сфере использования и охраны земель, и предложить основные направления решения экологических проблем землепользования. Среди основных направлений решения указанной проблемы можно выделить следующие:

1) приведение структуры Государственного агентства земельных ресурсов Украины в соответствие с конкретными основными функциями, среди которых прежде всего комплексное регулирование использования земель и полноценный государственный контроль за соблюдением земельного законодательства;

2) подготовка проекта Экологического кодекса Украины как закона прямого действия и вынесение его на широкое всенародное обсуждение;

3) широкое информирование общественности о несовершенстве законодательной и нормативной базы в сфере использования и охраны земель. На конкретных примерах и систематических встречах с коллективами крупных предприятий, совместных заседаниях коллегий центральных и местных органов исполнительной

власти, а также органов местного самоуправления раскрывать, как из-за несовершенства экологических норм сформирована система подрыва экономики и снижения жизненного уровня собственного народа. Это позволит обосновать необходимость безотлагательной систематизации земельного и экологического законодательства (в частности, путем отмены десятков устаревших актов Президента Украины, правительства, министерств и комитетов, которые не соответствуют Конституции Украины и законодательству);

4) прекращение бессистемной разработки экологических программ, которые не подкреплены финансовыми

и материальными ресурсами, реализация уже принятых программ использования и охраны земель;

5) пресечение прямого вмешательства многочисленных специально уполномоченных государственных органов в работу субъектов хозяйствования под видом государственного регулирования использования земель и бессистемных проверок соблюдения требований экологической и техногенной безопасности, которые подрывают экономику предприятий и часто практически сдерживают экологию производства. Необходимо переходить от фактической фискальной экологической политики к регуляторной, построенной на международных принципах.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Сидор В. Д. Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія. К.: Вид-во «Юридична думка», 2011. 312 с.
2. Костицкий В. В. Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища: теорія та практика: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук. К., 2004. 52 с.
3. Шульга М. В. Научные правовые проблемы использования земель // Проблемы законности: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. Харків: Нац. юрид. акад. України, 1997. С. 99–104.
4. Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні: Постанова Верховної Ради України від 20 лютого 2003 року № 565-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 25. Ст. 182.
5. Ерофеев Б. В. Земельное право России: учеб. М.: Профобразование, 2002. 520 с.
6. Кулинич П. Екологічні імперативи в системі правової охорони сільськогосподарських земель України // Право України. 2011. № 2. С. 140–147.
7. Фролов М. О. Охорона земель як еколого-правовий імператив земельного законодавства // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. 2002. № 3. С. 73–79.
8. Голишев М. М. Новый Земельный кодекс Украины – шлях розв'язання екологічних проблем землекористування // Землепорядний вісник. 2000. № 3. С. 34–36.
9. Сидор В. Д. Методологічні засади та історичні передумови формування сучасного земельного законодавства і права України: монографія. Чернівці: Технодрук, 2013. 208 с.
10. Шингель Н. А. Земельное законодательство Республики Беларусь: состояние и перспективы развития // Право и демократия. 1995. Вып. 7. С. 55–62.

REFERENCES

1. Sydor V. D. Land legislation of Ukraine: current state and prospect of development: monograph. K.: Publishing house «Yurydychna Dumka», 2011. 312 p.
2. Kostytskiy V. V. Economic and legal mechanism of environment protection: theory and practice: abstract of the thesis of the doctor of law. K., 2004. 52 p.
3. Shulga M. V. Scientific legal problems of the land use // Problems of legitimacy: Republican inter-discipline scientific collection / Edited by V. Ya. Tatsiy. Kharkov: National legal academy of Ukraine, 1997. P. 99–104.
4. On the recommendations of the Parliamentary hearings on compliance with the environmental legislation in Ukraine: Resolution of the Supreme Council of Ukraine dated February 20, 2003 # 565-IV // Supreme Council of Ukraine. 2003. # 25. Article 182.
5. Erofeyev B. V. Land law of Russia: textbook. M.: Profobrazovaniye, 2002. 520 p.
6. Kulinich P. Environmental imperatives in the system of legal protection of agricultural land in Ukraine // Law of Ukraine. 2011. # 2. P. 140–147.
7. Frolov M. O. Land protection as environmental and legal imperative of the land legislation // Bulletin of Khmelnytsky Institute of regional administration and law. 2002. # 3. P. 73–79.
8. Golyshev M. M. New Land Code of Ukraine – the way of solving the environmental problems of the land use // Land management bulletin. 2000. # 3. P. 34–36.
9. Sydor V. D. Methodological principles and historical background of the formation of the modern land legislation and law of Ukraine: monograph. Chernovtsy: «Technodruk», 2013. 208 p.
10. Shingel N. A. Land legislation of the Belarus Republic: state and prospects of development // Law and democracy. 1995. Issue 7. P. 55–62.