

# АГРАРНОЕ, ЗЕМЕЛЬНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО УКРАИНЫ

2001

## ВВЕДЕНИЕ

При всем многообразии учебной юридической литературы, изданной в последнее десятилетие, студенты правоведческих учебных заведений все же недостаточно обеспечены учебниками и учебными пособиями для изучения таких важных дисциплин, какими являются аграрное, земельное и экологическое право. Изданные в связи с изменениями законодательства учебники по аграрному праву в прошлые годы в известной степени устарели, а учебные пособия по экологическому праву — отстали от требований учебных программ. По земельному же праву вообще отсутствуют какие-либо учебные пособия новейшего периода самостоятельного развития украинского земельного законодательства. В настоящее время в стране накопилась достаточная аграрно-земельно-экологическая нормативно-правовая база, позволяющая по-новому взглянуть не только на содержание каждой отрасли права, но и научно осмыслить все три отрасли в непосредственной взаимосвязи. При всей отраслевой самостоятельности аграрного земельного экологического права они тесно связаны между собой, а по некоторым проблемам правового регулирования смежных общественных отношений дополняют друг друга. Такой подход к содержанию рассматриваемых отраслей права позволил авторскому коллективу сотрудников кафедры аграрного, земельного и экологического права Одесской национальной юридической академии подготовить интегрированное учебное пособие по основным институтам их общих частей. Аграрное, земельное и экологическое право в отечественной правовой системе очень близки по своему содержанию отрасли права. Их близость определяется общностью форм и методов воздействия правовых норм на систему общественных отношений, являющихся источниками их правового регулирования. В основе аграрного, земельного и экологического права зачастую находятся единые правовые принципы, свойственные содержанию подавляющего большинства их правовых институтов. Эти обстоятельства с давних времен являются определяющими для их интеграции в единую научную специальность в системе юридических наук. Они стали главенствующими и при подготовке предлагаемого учебного пособия.

На первый план в учебном пособии выдвинуты вопросы аграрного права не только по признаку алфавитного порядка. В последней четверти XX века эта отрасль пережила свой колхозный период развития и преобразовалась в сельскохозяйственное право, а из сельскохозяйственного трансформировалось в аграрное право. Эти изменения наименования отрасли законодательства и права диктовались поисками новых форм и реальными переменами, происходящими в агропромышленном комплексе страны. Они носили не формально юридический, а сущностно-содержательный характер. Но если название отрасли аграрного права, надо полагать, стабилизировалось на длительное время, то этого нельзя сказать относительно его содержания.

Осуществляемая современная аграрная реформа и социальные процессы, формирующиеся на ее основе, еще на протяжении длительного периода будут воздействовать на содержание аграрного законодательства и права. В этой связи вопросы предмета, метода, системы, принципов и источников правового регулирования аграрных общественных отношений имеют главенствующее значение для становления внутренне согласованной и логически последовательной отрасли аграрного законодательства. Именно эти цели преследовались в учебном пособии при изложении вопросов общей части современного аграрного права.

Не менее драматически сложилась судьба отечественного земельного права. Земельное право, породившее своим динамичным развитием природоохранное, природоресурсовое и экологическое право, не говоря уже горном, водном, лесном и других молодых отраслях современного ресурсного законодательства, по существу, предано забвению. И это произошло притом, что только на протяжении XX века в Украине было принято и действовало четыре Земельных кодекса. В этой связи постановка и рассмотрение вопросов общей части земельного права в учебном пособии представляют собой справедливое стремление авторского коллектива к возрождению незаслуженно забытой в учебных заведениях отрасли земельного права.

Возрождение земельного права в полном объеме, как отрасли права и учебной дисциплины, в правоведческих вузах является актуальной проблемой не только для подготовки высококвалифицированных специалистов с юридическим образованием. Наибольшую потребность в этом испытывает практика осуществления земельной реформы, ощущающая острый недостаток в специалистах, владеющих глубокими знаниями земельного законодательства. Парадокс ситуации заключается в том, что нынешняя земельная реформа в стране начата не только без развитой системы земельного законодательства, но и без достаточно апробированной и выверенной теории земельного права. Поэтому не приходится удивляться скромным успехам реформирования земельных отношений за истекшее десятилетие. Подготовленное учебное пособие является скромной попыткой, если не преодоления этого пробела, то хотя бы привлечения внимания к теоретическим вопросам современного земельного права.

Отечественное экологическое законодательство и право, прошедшие периоды своего природоохранного, природоресурсового и средозащитного становления, все еще находятся в состоянии формирования и развития. Это объясняется не только обострением проблем взаимодействия национального сообщества с окружающей его природной средой или динамизмом развития и совершенствования экологического законодательства. Проблема становления экологического права заключается и в том, что, к сожалению, до настоящего времени не сформировалась украинская национальная концепция экологического права. Она отошла от его природоресурсового содержания, но окончательно не определилась с сущностью теории экологического права.

Общеизвестно, что качество окружающей человека и общество природной среды в известной степени зависит от состояния использования, мероприятий охраны и масштабов воспроизводства природных объектов, т. е. от

природоресурсовых факторов. Но в современных условиях качество среды обитания и экологическая ситуация в стране в немалой, а в отдельных случаях в значительной степени определяются воздействием на них социальных, человеком или обществом созданных объектов, выступающих наряду с природными ресурсами, средообразующими факторами. Поэтому в учебном пособии в предмет и систему экологического права включены и природоресурсовые, и социальные средообразующие факторы. Такой широкий подход к изложению содержания экологического права не исключает а, наоборот, предполагает самостоятельное функционирование как при-родоресурсового, так и средозащитного права в качестве отраслей законодательства и права в отечественной правовой системе.

Несмотря на традиционные формулировки вопросов, свойственных соответствующим разделам рассматриваемых учебных дисциплин, наполнение их конкретным содержанием отличается характером требований действующего законодательства, составляющего нормативно-правовую базу соответствующей отрасли права. Сопоставление содержания изложенного материала для аналогично сформулированных вопросов применительно к каждой отрасли, позволяет выявить степень сходства и глубину различия между ними.

Безусловно, предлагаемое издание не является учебником, и, следовательно, не претендует на полноту и всеобщий охват всех вопросов общей части того или иного учебного курса. Однако учебное пособие самостоятельно может дать достаточное представление о проблемах аграрного, земельного и экологического права и являться дополнительным источником изучения указанных дисциплин, наряду с существующими изданиями правовой литературы и законодательных актов.

Учебное пособие прежде всего рассчитано на студентов высших юридических учебных заведений, изучающих аграрное и экологическое право в качестве нормативных учебных дисциплин и земельное право в объеме специального курса. Оно может успешно использоваться преподавателями правоведческих учебных заведений для подготовки соответствующих лекционных курсов. Пособие может быть полезным для студентов экономических, аграрных, землеустроительных и природоохранных специальностей высших учебных заведений; а также для широкого круга читателей, интересующихся проблемами аграрного, земельного и экологического права Украины.

Авторский коллектив обращает внимание на то, что в связи с осуществлением административной реформы в стране и в соответствии с Указом Президента Украины от 15 декабря 1999 года «Об изменениях в структуре центральных органов исполнительной власти» наименования и функции министерств, ведомств и других государственных органов исполнительной власти в области управления агропромышленным комплексом, земельными ресурсами и охраны окружающей природной среды, а также осуществления контроля за природопользованием и природо-охраной, претерпели определенные изменения'. Однако соответствующие изменения и дополнения в природоресурсовые кодексы, за исключением Водного кодекса, аграрно-земельные и экологические законы, в которых определены их функции.

Верховной Радой Украины внесены не в полном объеме и не во всей широте их охвата. Поэтому в учебном пособии их функции излагаются исходя из содержания действующего аграрного, земельного и экологического законодательства.

Авторский коллектив выражает искреннюю благодарность рецензентам учебного пособия за высказанные ими пожелания, которые существенно повлияли на структуру расположения материала и содержание отдельных разделов пособия. Тем не менее авторы будут благодарны читателям за любые предложения и замечания по совершенствованию структуры и содержания учебного пособия, которые будут учтены в последующих изданиях.

## Раздел 1

# АГРАРНОЕ ПРАВО УКРАИНЫ

## Общая часть

### Глава 1

## ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА АГРАРНОГО ПРАВА

### 1. Предмет аграрного права

Предметом аграрного права, как и любой другой отрасли права, является определенный круг общественных отношений, регулируемых нормами данной отрасли права. Эти отношения, чтобы стать предметом особой отрасли права, должны обладать спецификой, которая отличает их от других общественных отношений, регулируемых нормами иных отраслей права. Нет самостоятельного предмета правового регулирования, — значит, нет и особой отрасли права. Вопрос об аграрном праве и его юридической природе до сих пор остается дискуссионным, так как речь идет о новой, формирующейся отрасли права.

Объективной основой формирования аграрного права, как особой отрасли украинского права, является наличие большой и компактной сферы общественных отношений, нуждающейся в особом правовом регулировании. Это отношения по производству, переработке и реализации сельскохозяйственной продукции.

Сердцевиной этих отношений являются общественные отношения, складывающиеся в самом производстве сельскохозяйственной продукции. Именно данные отношения оказывают определяющее влияние и на другие отношения, в том числе в сфере переработки и реализации сельскохозяйственной продукции, создания материально-технической базы аграрного производства, его производственно-технического обслуживания, также являющихся предметом аграрного права.

Действующие законодательные акты требуют, чтобы отношения по производству сельскохозяйственной продукции не только были бы одной из составляющих предмета аграрного права, а являлись бы их главным

и определяющим элементом. Например, коммерческое формирование, хотя бы и занятое производством сельскохозяйственной продукции, но производящее ее в объеме не более **50** процентов от общего объема производства, не может быть признано сельскохозяйственным.

Деятельность по производству сельскохозяйственной продукции не выделена в нормативных актах особо и упоминается в единой связи с переработкой и реализацией сельскохозяйственной продукции, чем подчеркивается их органическая связь и отнесение их практически к одному роду деятельности, а возникающие здесь отношения — к единому предмету новой формирующейся отрасли украинского права — аграрному праву. Вместе с тем основными и определяющими должны быть признаны отношения по производству сельскохозяйственной продукции.

Другие составляющие этого комплекса — отношения по переработке и реализации сельскохозяйственной продукции — должны носить характер, подчиненный отношениям по непосредственному производству перерабатывающей и реализуемой сельскохозяйственной продукции. Более того, они должны быть органической частью деятельности соответствующих перерабатывающих и торгово-сбытовых организаций. Только в этом случае они могут быть отнесены к сельскохозяйственным организациям со всеми вытекающими отсюда экономическими и правовыми последствиями, а возникающие здесь отношения по производству, переработке и реализации сельскохозяйственной продукции — к предмету аграрного права. Лишь такой подход к разграничению сельскохозяйственных и смежных с ними предприятий и организаций позволяет достаточно четко определить предмет аграрного права и провести строгую классификацию сельскохозяйственных, перерабатывающих, торговых, сбытовых предприятий и организаций, что имеет важное как теоретическое, так и практическое значение.

Аграрное право регулирует общественные отношения в сфере сельскохозяйственной деятельности. Однако наряду с этим основным предметным критерием следует учитывать и иные критерии формирования аграрного права. К ним относятся: аграрная политика государства, принципы аграрного права, наличие необходимого нормативной базы — важнейшего юридического критерия существования этого нового правового образования.

В наиболее общем аспекте аграрная политика нашего государства представляет собой разработку ее властными структурами и практическое осуществление системы правовых, организационных, экономических, научных, социальных, кадровых и других мероприятий с целью обеспечения такого развития аграрной сферы экономики, которое бы полностью отвечало продовольственным интересам Украины.

Важным составным элементом предмета аграрного права являются отношения в социальной сфере села, правому регулированию которых ранее не уделялось должного внимания, но которые в настоящий момент должны занять одно из ведущих мест в системе аграрных отношений.

Проблема предмета аграрного права до сих пор остается дискуссионной. Некоторые ученые отрицают существование этой комплексной отрасли права, хотя и признают существование отрасли аграрного законодательства (И.Ф. Панкратов, И.Ф. Казьмин, В.З. Янчук).

Другая группа ученых (Г.Е. Быстров, М.И. Козырь, А.А. Погребной, В.И. Семчик, А.Н. Стативка, Н.И. Титова, Г.В. Чубуков) исходят из концепции комплексной специализированной отрасли права<sup>2</sup>. С точки зрения З.А. Павловича, нормы права, регулирующие аграрные отношения, относятся к агропромышленному праву. Четвертое направление (В.В. Лаптев и В.С. Мартемьянов) исходит из того,

<sup>1</sup> См.: Янчук В.З. Теоретические проблемы кодификаций законодательства о колхозах.— М.,1969.

<sup>2</sup> См.: Сельскохозяйственное право.— М.,1985.— С.36; Титова Н.И. Продовольственная проблема: земля, труд (правовые аспекты).— Львов, 1989.— С. 160.

что аграрное право является подотраслью хозяйственного права<sup>1</sup>.

Нет единства мнений и по вопросу о круге общественных отношений, регулируемых аграрным правом. Однако для выяснения природы аграрного права и его места в системе права необходимо исходить из того, что аграрное право регулирует аграрные отношения, представляющие собой комплекс земельных, имущественных, трудовых и организационно-управленческих отношений, основанных на частной, государственной, муниципальной собственности, складывающихся в сфере сельскохозяйственной и связанной с ней иной деятельности сельскохозяйственных предприятий и их объединений, а также деятельности крестьянских хозяйств и личных подсобных хозяйств граждан. В качестве основного элемента в указанной системе должны быть выделены, прежде всего, земельные отношения, связанные с сельскохозяйственным производством. К сфере аграрных отношений при этом относятся лишь те земельные отношения, которые связаны с использованием земли как главного средства производства, природного ресурса в сельскохозяйственном производстве и пространственного базиса для размещения сельскохозяйственных объектов. Круг земельных отношений, регулируемых в современный период аграрным законодательством, значительно расширился в связи с проведением земельной реформы, которая предусматривает перераспределение земель, отмену монополии государственной собственности на землю, активное развитие частной собственности на землю, установление равного режима защиты различных форм земельной собственности.

Все аграрные отношения, являющиеся предметом регулирования нормами аграрного права, могут быть подразделены на две группы: внутривладельческие и внешнехозяйственные. Правовое регулирование этих отношений имеет

существенные отличия. Отношения, возникающие внутри сельскохозяйственных предприятий, столь своеобразны и значимы, что предлагалось признать их в качестве не просто главного, а единственного комплекса отношений, являющихся предметом аграрного (а ранее сельскохозяйственного) права<sup>1</sup>. Такие аргументы не совсем убедительны, поскольку искусственно разрывают единый комплекс отношений, связанных с производством, переработкой и реализацией сельскохозяйственной продукции.

Внешнехозяйственные отношения составляют большую и разнообразную группу отношений сельскохозяйственных коммерческих и некоммерческих организаций: отношения по производственно-техническому обслуживанию, материально-техническому снабжению, реализации сельскохозяйственной и иной продукции этих формирований. Без таких отношений едва ли возможно в настоящее время эффективное функционирование новых хозяйственных формирований на селе вообще, в том числе в сфере производства, переработки и реализации сельскохозяйственной продукции.

Указанные отношения регулируются не только аграрным правом. Отношения сельскохозяйственных организаций «по горизонтали» регулируются также нормами гражданского права с позиции общецивилистических принципов и в первую очередь принципа равенства хозяйствующих субъектов. Отношения «по вертикали» регулируются также нормами административного права. Аграрное же право регулирует эти отношения и «по вертикали», и «по горизонтали», рассматривая их как органический синтез отношений по производству, переработке и реализации сельскохозяйственной продукции.

Аграрные отношения по отраслевому признаку подразделяются на четыре группы отношений: земельные, имущественные, трудовые и организационно-управленческие. Такое деление аграрных отношений, с юридической точки зрения, имеет особую значимость, учитывая отраслевой характер построения нашего законодательства.

Особое значение среди этих отношений принадлежит земельным отношениям, т.е. отношениям по владению, пользованию и распоряжению землей, выступающей главным средством сельскохозяйственного производства. Без земли и вне земли нет и не может быть сельскохозяйственного производства. Именно земельные отношения пре-

См.: Шелестов В.С. Теоретические вопросы развития сельскохозяйственного права. //Социально-политические, экономические и правовые проблемы сближения двух форм социалистической собственности.— Кишинев, 1979.— Т. 2.— С. 381.

допределяют специфику аграрных отношений и правового статуса сельскохозяйственных коммерческих и некоммерческих организаций, а также в значительной степени и саму необходимость в особом правовом регулировании этих отношений.

Земельные отношения в целом, в том числе сельскохозяйственных организаций, регулируются особой отраслью права — земельным правом. Нормами аграрного права охватывается сравнительно небольшая группа этих отношений, ограниченная в основном использованием земель сельскохозяйственного назначения. Иными словами, институт использования земель сельскохозяйственного назначения является смежным для данных отраслей права. При этом, если в земельном праве делается акцент на правовой режим указанных земель и его особенности по сравнению с правовым режимом других категорий земель, то нормы аграрного права определяют главным образом права и обязанности сельскохозяйственных предприятий по рациональному использованию этих земель.

В настоящее время, в связи с отменой монополии государственной собственности на землю, установлением многообразия форм собственности на нее, формированием земельного рынка, в гражданском законодательстве предлагается значительное внимание уделить регулированию земельных отношений, особенно праву собственности на землю и иным вещным правам на нее, аренде и купле-продаже земли. Эти изменения в правовом регулировании земельных отношений имеют вполне определенные объективные основания. Вместе с тем активное вмешательство гражданского законодательства в сфере земельных отношений диктует необходимость четкого разграничения в правовом регулировании этих отношений нормами смежных отраслей права.

В разграничении нуждается и правовое регулирование имущественных отношений сельскохозяйственных коммерческих предприятий. Главным образом это относится к сфере внешних имущественных отношений этих хозяйственных формирований. Расширение сферы гражданского законодательства коснулось и правового режима имущества сельскохозяйственных организаций, и самой организационно-правовой формы, и их договорных связей. Бесспорно, что общие основы правового регулирования этих отношений могут и должны быть определены нормами гражданского права. Однако специфика этих отношений не может быть учтена этими нормами и должна определяться специальным законодательством, являющимся неотъемлемой частью аграрного законодательства.

Трудовые отношения в сельскохозяйственных коммерческих организациях регулируются не только нормами аграрного права, но и трудовым законодательством. При этом нормы КЗоТ Украины в полной мере регулируют трудовые отношения на государственных сельскохозяйственных предприятиях. Что же касается трудовых отношений, например в сельскохозяйственных производственных кооперативах, то труд их членов регулируется в основном нормами аграрного законодательства, главным образом локального характера, уставом кооператива, актами внутрикооперативных органов управления. Нормы же КЗоТ распространяются на эти отношения как гарантии и защита трудовых прав их членов в пределах, установленных ст. 9 КЗоТ правил о недействительности условий договора о труде, ухудшающих положение работников по сравнению с законодательством Украины о труде или иным образом противоречащих этому законодательству<sup>1</sup>.

Организационно-управленческие отношения в аграрном секторе также являются предметом регулирования нормами смежных отраслей — аграрного и административного права, причем последнее регулирует лишь внешние организационно-управленческие отношения сельскохозяйственных коммерческих и некоммерческих организаций. Внутренние же организационно-управленческие отношения — прерогатива аграрного права.

Аграрное право — органический комплекс неразрывно связанных отношений по производству, переработке и реализации сельскохозяйственной продукции, обладающих особой спецификой, которая не может быть учтена указанными

смежными отраслями права. Аграрное право регулирует не только особенности указанных отношений, но и сами эти отношения в целом с учетом всего их разнообразия и необычности. Таким образом, *аграрное право представляет собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения по производству, переработке и реализации сельскохозяйственной продукции, а также отношения по их производственно-техническому и социальному обеспечению.*

<sup>1</sup> Кодекс законов Украины о труде.— К., 1998.

## **2. Методы правового регулирования аграрных отношений**

В юридической литературе, в том числе и аграрно-правовой, нет достаточно четкого определения метода правового регулирования. Нередко в это понятие вкладывают различное содержание, понимая под ним то особый способ воздействия на регулируемые общественные отношения, то всю совокупность правовых средств воздействия, присущих той или иной отрасли права. Однако представляется возможным считать преобладающим в настоящее время мнение о том, что аграрному праву присущи три основных метода правового регулирования: запрет, предписание и дозволение, которые находят выражения в таких приемах регулирования, как императивный и диспозитивный.

Аграрное право не обладает каким-то особым методом правового регулирования, присущим только данной отрасли права. Отсутствие у многих отраслей права, в том числе и аграрного, своего метода правового регулирования в определенной мере принижает его классификационное значение, хотя и не устраняет его полностью, поскольку особенности способа правового регулирования такую роль играют. Такие особенности состоят, как правило, не в наличии у той или иной отрасли права своего метода, а в особом сочетании этих методов, наличии в нем определенных элементов, делающих это сочетание присущим именно этой отрасли права и обуславливающих характерное для данной отрасли правовое регулирование.

Особенности правового регулирования аграрных отношений обусловлены спецификой самих этих отношений, одной из существенных черт которой является большое разнообразие самих организационно-правовых форм предпринимательства на селе, значительное место среди которых занимают кооперативы, товарищества и акционерные общества. В силу этого правовое регулирование возникающих общественных отношений, особенно внутривозрастных, осуществляется самими этими формированиями, их органами управления. Отсюда — большое значение в правовом регулировании общественных отношений на селе актов локального характера, а также рекомендательных норм.

В аграрном праве есть не только такие нормы, имеющие место и в других отраслях права, но именно большое их количество обеспечивает правовое регулирование отношений в других отраслях права. Данная особенность правового регулирования аграрных отношений, как и многие другие, обусловлена спецификой самого предмета аграрного права. Наличие здесь большого массива отношений, складывающихся в сельскохозяйственных кооперативах, товариществах и обществах, предопределяет и то, что, когда эти отношения регулируются актами, принятыми соответствующими государственными органами, многие содержащиеся в них нормы носят преимущественно рекомендательный характер. Такое саморегулирование является отличительной чертой именно аграрного права.

Выбор метода правового регулирования тех или иных отношений, в том числе и аграрных, осуществляется компетентным органом государственной власти самостоятельно, а в ряде предусмотренных законом случаях — по согласованию с иными государственными органами или общественными организациями, например профсоюзами или иными представителями трудовых коллективов и предпринимателей.

Относя решение вопроса о выборе того или иного метода к прерогативе соответствующих государственных органов, следует иметь в виду, что они далеко не свободны в этом выборе и не могут произвольно выбирать из его арсенала правовых средств любой из них. Метод правового регулирования должен быть адекватен характеру и сущности регулируемых отношений. В этом и состоит органическое единство предмета и метода правового регулирования и предопределенность метода характером регулируемых общественных отношений.

Говоря о предмете правового регулирования аграрных отношений, необходимо определить соотношение методов дозволения, предписания и запрета. Соотношение указанных методов правового регулирования общественных отношений на различных этапах нашей истории было далеко не одинаковым.

Для периода, именуемого ныне командно-административным, был характерен метод запретов и предписаний. Не дозволялось все, что так или иначе могло породить в той или иной форме частнопредпринимательскую деятельность, извлечение неоправданных с позиций господствующей идеологии доходов. Практическая производственно-хозяйственная деятельность сельскохозяйственных организаций — колхозов и совхозов — была строго регламентирована. Юридические, особенно фактические, различия между этими двумя основными организационно-правовыми формами ведения сельского хозяйства были ничтожны, а линия на «подтягивание» колхозов до уровня «общенародных предприятий» и преобразование их в совхозы привела к огосударствлению колхозов.

Методы запрета и прямых предписаний были основными как в довоенный, так и послевоенный период.

Имевшие место неоднократные попытки, начиная с 1955 года, внести существенные изменения в государственное регулирование сельского хозяйства и ограничить сферу прямого централизованного планирования не дали никаких практических результатов и не могли дать, поскольку не соответствовали самой сущности господствовавшей тогда командно-административной системы.

Ощутимые сдвиги в этом направлении стали происходить лишь в начале 90-х годов в связи с осуществлением земельной и аграрной реформ, одним из следствий которых явился переход от преимущественно административных методов регулирования, характерных для командно-

административной системы, к преимущественно экономическим методам, широкому применению метода дозволения, утверждению принципа «разрешено все, что не запрещено законом».

Рыночная экономика вообще, в том числе и в аграрном секторе, не может утвердиться и успешно функционировать на базе сплошных запретов и обязательных предписаний и ограничений. Поэтому императивный метод правового регулирования общественных отношений, господствовавший в нашей экономике, должен был уступить место в значительной мере, а в ряде сфер и полностью, диспозитивному методу, предоставляющему большую свободу для проявления инициативы и предприимчивости, что нашло отражение и прямое закрепление, как на конституционном уровне, так и в нормах специального законодательства, в частности определяющего правовой статус сельскохозяйственных коммерческих организаций в современных условиях. Таковы, например, нормы, содержащиеся в Законе Украины «О сельскохозяйственной кооперации», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Земельні відносини в Україні: законодавчі акти і нормативні документи. // Держкомзем України.— К., 1998.

В этой связи, говоря о методе правового регулирования, следует иметь в виду, что, поскольку предмет аграрного права составляет не однородное отношение, что характерно для традиционных отраслей права, а комплекс тесно связанных между собой отдельных видов аграрных отношений, нужно говорить и о различных методах правового регулирования. Применительно к тому или иному виду аграрных отношений, входящих в предмет аграрного права, и с учетом содержательной стороны этих отношений будет применяться и метод их регулирования (метод равноправия сторон в имущественных отношениях, дозволения в хозяйственных отношениях, метод власти и подчинения в организационно-управленческих и т.д.). Но, по мнению таких ученых, как М.И. Козырь и Г.Е. Быстрое, уже сегодня можно говорить об основополагающем комплексном методе аграрного права — методе правильного сочетания государственного регулирования сельского хозяйства в целом с развитием хозяйственной самостоятельности и производственной инициативы всех сельскохозяйственных товаропроизводителей и демократическими началами деятельности их трудовых коллективов<sup>1</sup>. Подводя итоги анализа предмета, метода и принципов правового регулирования аграрных отношений, можно утверждать, что *аграрное право как комплексная специализированная отрасль права представляет собой обусловленную внутренним единством систему правовых норм, регулирующих аграрные (земельные, имущественные, трудовые, организационные, управленческие) общественные отношения в сфере сельскохозяйственной производственной и иной деятельности.*

Важную роль в регулировании аграрных отношений играют правовые принципы. *Принципы, аграрного права — это основные руководящие идеи, определяющие направления и характер правового регулирования аграрных отношений.* Они не остаются неизменными. В соответствии с изменением основных направлений и задач, решаемых агропромышленным комплексом на том или ином историческом этапе, меняются и принципы правового регулирования.

*Основными принципами правового регулирования аграрных отношений в настоящее время являются:* свобода

<sup>1</sup> Аграрное право. Учебник под ред. проф. Быстрова Г. Е., Козыря М. И.— М., 1996.— С. 15.

аграрного предпринимательства и добровольность выбора форм хозяйствования; разнообразие форм собственности и форм хозяйствования на селе; равенство субъектов аграрного предпринимательства и равная правовая защищенность различных форм собственности в агропромышленном комплексе; приоритет развития агропромышленного комплекса; государственная поддержка АПК; материальная заинтересованность в результатах сельскохозяйственной деятельности и труда; невмешательство государственных органов в производственно-хозяйственную деятельность сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Указанные принципы аграрного права отражают, прежде всего, современный этап его развития. При командно-административной системе не могло быть и речи о свободе предпринимательства и иных условиях предпринимательской деятельности. Переход к рыночной экономике обусловил необходимость утверждения указанных принципов правового регулирования аграрных отношений и их законодательное, в том числе и конституционное закрепление.

### **3. Аграрное право как отрасль права и учебная дисциплина**

Аграрное право как одна из отраслей юридической науки представляет собой систему научных знаний об аграрном праве как отрасли права, его становлении и развитии, принципах и особенностях правового регулирования аграрных отношений, основных институтах аграрного права, государственном регулировании сельского хозяйства, организационно-правовых формах сельскохозяйственных коммерческих и некоммерческих организаций, правовом режиме их имущества, приватизации государственных и муниципальных предприятий и особенностях ее осуществления в агропромышленном комплексе. Аграрно-правовая наука изучает также зарубежное аграрное законодательство, проводя его сравнительно-правовой анализ, правовое регулирование земельных и аграрных преобразований в зарубежных странах.

Как учебная дисциплина аграрное право — это система научных знаний об аграрном праве как отрасли права, обязательных к изучению в учебных заведениях, в первую очередь юридических. Система аграрного права как

науки и учебной дисциплины состоит из общей, особенной и специальной частей.

В общей части содержатся положения и институты, имеющие значение для всего аграрного права: предмет и метод в аграрном праве, источники аграрного права, аграрные правоотношения, переход к рыночным отношениям в АПК, государственное регулирование сельского хозяйства, организационно-правовые формы сельскохозяйственных коммерческих и некоммерческих организаций, правовое положение крестьянских (фермерских) хозяйств и личных подсобных хозяйств граждан, правовое регулирование арендных отношений в сельском хозяйстве.

Особенная часть аграрного права состоит из таких разделов, как правовой режим земель, используемых сельскохозяйственными коммерческими организациями, и охрана окружающей природной среды; правовой режим имущества сельскохозяйственных организаций; правовое регулирование производственно-хозяйственной и финансовой деятельности сельскохозяйственных организаций; правовое регулирование трудовых отношений в сельском хозяйстве;

правовое регулирование оплаты труда и распределения до-, ходов в сельскохозяйственных коммерческих организациях; защита прав сельскохозяйственных коммерческих организаций; ответственность за нарушение аграрного законодательства. Специальная часть аграрного права посвящается основным чертам аграрного права зарубежных стран, правовому регулированию земельной и аграрной реформ в этих странах.

## **Глава 2**

### **АГРАРНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И АГРАРНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ**

#### **1. Понятие, виды и особенности аграрных правоотношений**

Аграрное законодательство является одной из ведущих отраслей законодательства Украины и представляет собой совокупность правовых актов, регулирующих аграрные отношения. Аграрному законодательству присущ комплексный подход. Это обусловлено тем, что в аграрном секторе экономики функционирует комплекс общественных отношений, которые регулируются нормами разных отраслей права: гражданского, финансового, административного, земельного, кооперативного и других отраслей. Обобщающим признаком, характеризующим независимость аграрного законодательства и аграрного права в целом от других отраслей права, является сельскохозяйственное производство со всей гаммой общественных отношений, которые связаны с земледелием, спецификой земельных отношений.

В какие бы отношения не вступал производитель сельскохозяйственной продукции: в финансовые, гражданские, кооперативные, трудовые, он должен согласовать эти отношения с возможностями использования земли, учесть риск хозяйствования, который не зависит от человека (погодные условия, явления природы, особенности растений и животных), учесть факт использования земли и других природных ресурсов в качестве основных средств производства, использование в качестве средств производства живых организмов, несовпадение рабочего периода с периодом производства, предопределяющим его сезонность. При этом данные условия должны быть учтены независимо от формы собственности на землю и на основные средства производства.

Специфика сельского хозяйства является основным объективным фактором, обуславливающим заинтересованность государства в обособленном регулировании общественных отношений. Это проявляется в наличии обширного аграрного законодательства, а также в соответствующих принципах и методах регулирования этих общественных отношений. Аграрными правоотношениями, то есть отношениями, урегулированными нормами аграрного права и смежных с ним отраслей права, являются отношения, складывающиеся в процессе производства сельскохозяйственной продукции, а также по ее переработке и реализации. Нормами аграрного-права и смежных с ним отраслей регулируются также общественные отношения по материально-техническому снабжению сельскохозяйственных коммерческих и некоммерческих организаций, граждан-предпринимателей, занимающихся сельскохозяйственным производством, их производственно-техническому обслуживанию и социальному обеспечению.

Таким образом, основная особенность аграрных правоотношений состоит в том, что они не представляют собой целостного единого отношения, а составляют органический комплекс земельных, имущественных, трудовых и организационно-управленческих отношений. Взятые каждый в отдельности они относятся к сфере регулирования традиционных отраслей права — административного, земельного, гражданского, трудового, финансового, но взятые же в совокупности, они образуют единый органический комплекс, приобретают целостность, так как в этом единстве они ориентированы на правовое обеспечение сельскохозяйственного производства, учет его специфики.

Субъектами аграрных правоотношений признаются физические и юридические лица, наделенные правами и обязанностями в сфере производства, переработки и реализации сельскохозяйственной продукции, а также в производственно-техническом и социальном обеспечении их. Состав субъектов аграрных правоотношений, как и их роль в сельскохозяйственном производстве, не остались неизменными. Они менялись вслед за изменением самих регулируемых аграрным правом общественных отношений. В результате земельной и аграрной реформ не только произошли коренные изменения в составе ранее функционировавших сельскохозяйственных предприятий и организации, но и появились новые субъекты аграрных правоотношений — крестьянские (фермерские) хозяйства, сельскохозяйственные кооперативы, товарищества, акционерные общества, правовой статус которых имеет значительные особенности.

Субъектами аграрных правоотношений являются не только юридические лица, но и граждане, занимающиеся личным подсобным сельскохозяйственным производством, садоводством, огородничеством, животноводством. Они объединяются в соответствующие объединения — кооперативы, товарищества и другие, которые, как правило, не

являются коммерческими. Их правовой статус еще не определен должным образом, хотя они и играют заметную роль в производстве сельскохозяйственной продукции. Аграрные правоотношения отличаются не только своим особым составом участников (субъектов), но и специфическими объектами, сложнейшим из которых является земля с ее неповторимыми свойствами и качествами. Объектами аграрных правоотношений могут быть и другие природные

**ресурсы** — леса, водоемы, общераспространенные полезные ископаемые и т. п., характер и пределы пользования которыми определяются специальным законодательством.

Животноводство — одна из основных отраслей сельскохозяйственного производства, поэтому отношения по поводу животных являются важной составной частью аграрных правоотношений, однако нормы права в данной сфере чрезвычайно бедны. Закон «О животном мире» исключает домашних животных из самого понятия животного мира, относя их к товарно-материальным ценностям, являющимся объектами имущественных правоотношений. Правильность таких положений у многих авторов вызывает большие сомнения, поскольку животный мир — это совокупность всех живых организмов, а не только находящихся в состоянии естественной свободы, что равнозначно лишь такому понятию, как дикая фауна, а не всему животному миру.

Объекты аграрных правоотношений имеют и другие особенности, не имеющие аналогов в иных отраслях права. К таковым следует, прежде всего, отнести появившиеся в ходе реформирования сельскохозяйственных предприятий новые виды имущества — земельные и имущественные паи, являющиеся объектами сложных и довольно распространенных на селе правовых отношений.

Своеобразными объектами аграрных правоотношений являются селекционные достижения в растениеводстве и животноводстве. Указанные объекты аграрных правоотношений придают особую, неповторимую специфику этим отношениям, делают их непохожими на отношения, регулируемые иными отраслями украинского права. Это своеобразие аграрных правоотношений, обусловленное главным образом спецификой аграрного производства, его зависимости от почвенно-климатических и других природных факторов, очевидно, сохраняется и в будущем, несмотря на его модернизацию.

Основаниями возникновения, изменения и прекращения аграрных правоотношений являются юридические факты, т. е. обстоятельства, влекущие по действующему законодательству определенные правовые последствия. Согласно ст. 4 Гражданского кодекса гражданские права и обязанности, в том числе и сельскохозяйственных организаций, возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц, которые хотя и не предусмотрены законом и иными правовыми актами, но в силу общих начал и смысла гражданского законодательства порождают гражданские права и обязанности. В соответствии с этим гражданские права и обязанности, в частности, возникают: из сделок, предусмотренных законом, а также из сделок, хотя и не предусмотренных законом, но не противоречащих ему;

из административных актов, в том числе и государственных, кооперативных и других общественных организаций — из актов планирования; вследствие причинения вреда другому лицу, а равно вследствие приобретения или сбережения имущества за счет средств другого лица без достаточных оснований; вследствие иных действий граждан и организаций; вследствие событий, с которыми закон связывает наступление гражданско-правовых последствий.

Приведенные положения Гражданского кодекса имеют универсальное значение и относятся не только к собственно гражданским правоотношениям. Они имеют значение и для отношений, регулируемых нормами других отраслей права, в том числе аграрного права.

Содержанием любых правоотношений, в том числе и аграрных, являются права и обязанности участников этих отношений. Права и обязанности субъектов правоотношения взаимосвязаны и взаимообусловлены. Поэтому характеристика прав одного контрагента, как правило, означает и характеристику соответствующих обязанностей другой стороны.

Основные направления и содержание прав и обязанностей сельскохозяйственных организаций определяются целью аграрного производства, его задачами на том или ином этапе его развития. Целями агропромышленного производства, в том числе и аграрного сектора, являются вывод аграрной экономики из кризисного состояния, возобновление роста сельскохозяйственной продукции, повышение экономической эффективности агропромышленного производства, социальное обновление села, а основными направлениями — продолжение осуществления земельной и аграрной реформы, обеспечение сохранения и постоянное наращивание ресурсного потенциала в сельском хозяйстве, прежде всего, повышения плодородия земли, развития сферы переработки, расширения базы племенного животноводства и семеноводства.

В этой связи основными правами и обязанностями сельскохозяйственных организаций в области земельных правоотношений являются их права и обязанности по рациональному использованию земли как главного средства сельскохозяйственного производства, внедрению прогрессивных технологий, предотвращению деградации плодородия пахотных земель и его воспроизводству, восстановлению системы применения минеральных и органических удобрений, переходу на системы земледелия нового поколения — ландшафтные



системы земледелия.

В области животноводства содержанием прав и обязанностей сельскохозяйственных организаций являются: применение перспективных энергосберегающих технологий содержания животных и птиц; увеличение производства полноценных кормов; создание комплексов технических средств для высокомеханизированных и автоматизированных систем; совершенствование племенного животноводства; реконструкция промышленных комплексов по производству мяса, молока, яиц и другой продукции.

Одним из основных элементов прав и обязанностей сельскохозяйственных коммерческих организаций являются отношения, связанные с передачей долей в уставные капиталы этих организаций, а также арендой и выплатой их собственникам соответствующих вознаграждений. Содержание прав и обязанностей сельскохозяйственных организаций в сферах материально-технического снабжения, производственно-технического обслуживания, реализации произведенной сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия определяется договорами, заключаемыми с другими субъектами на основе свободного волеизъявления.

В зависимости от сферы, в которой возникают те или иные аграрные правоотношения, они могут быть подразделены на две большие группы: внутрихозяйственные и внешне-хозяйственные. Эти отношения отличаются как своим содержанием, так и характером нормативных актов, их регулирующих, и методами этого регулирования. Так, если внешние отношения сельскохозяйственных формирований регулируются главным образом нормативными правовыми актами, принятыми компетентными органами государственной власти, то отношения, возникающие внутри сельскохозяйственных коммерческих организаций, регулируются в основном актами внутрихозяйственных органов. Каждая из этих групп может быть классифицирована на более мелкие подразделения. Так, внутренние отношения сельскохозяйственных коммерческих<sup>1</sup> организаций могут быть подразделены на отношения в сфере растениеводства и животноводства, а каждая из них, в свою очередь, — на отношения в зерноводстве, овощеводстве, плодоводстве и т.п. Внутренние отношения сельскохозяйственных формирований могут быть подразделены и на такие группы, как трудовые, имущественные, финансовые и другие. Рассмотрим указанную классификацию подробнее.

## **2. Внутренние аграрные правоотношения**

Внутренние аграрные правоотношения представляют собой правоотношения, основанные на членстве в сельскохозяйственном кооперативе, в семье, ведущей крестьянское (фермерское) или личное подсобное хозяйство, а также на трудовом договоре в государственных и иных формах организации сельскохозяйственного производства, складывающиеся по поводу организации использования земли, другого имущества и труда в процессе производственно-хозяйственной деятельности на этой земле. Внутренние отношения между участниками и обществом с ограниченной ответственностью в целом представляют собой отношения по внесению имущественных вкладов, а в акционерном обществе — по приобретению акций. Аграрные отношения внутри сельскохозяйственного предприятия возникают не только между предприятием и его членами или работниками, но также между предприятием и его структурными (производственными) подразделениями, между предприятием и лицами, ведущими личное подсобное хозяйство.

По своему содержанию внутренние аграрные правоотношения являются совокупностью взаимных субъективных прав и обязанностей их участников, реализуемых в ходе ведения сельскохозяйственного производства. Специфика сельскохозяйственной деятельности определяется в первую очередь особенностями использования земли и труда на ней, что влечет за собой выделение из общей гаммы правоотношений прежде всего земельных и трудовых.

Среди земельных отношений различают отношения земельной собственности и отношения в сфере использования земли. Последние в свою очередь делятся на отношения сельскохозяйственного и несельскохозяйственного землепользования. При этом к предмету аграрного права относятся лишь земельные отношения в сфере сельскохозяйственного землепользования. Дальнейшая классификация земельных отношений определяется по субъектам сельскохозяйственного землепользования.

Трудовые отношения по своему характеру и содержанию можно подразделить на следующие виды: отношения в сфере организации труда; отношения по соблюдению дисциплины труда; отношения в области оплаты труда; отношения в сфере охраны труда и соблюдения техники безопасности и производственной санитарии. Все эти отношения основываются либо на трудовом договоре и регулируются нормами трудового права, либо на членстве в сельскохозяйственных кооперативах. Специфика же этих отношений определяется нормами аграрного права.

В отличие от земельных и трудовых отношений, которые придают специфику внутренним аграрным правоотношениям, имущественные отношения составляют основу внутренних правоотношений. В связи со своим многообразием они могут быть разделены на: отношения, которые непосредственно выражают отношения собственности в сельскохозяйственном производстве в процессе владения, пользования и внутрихозяйственного распоряжения объектами этой собственности; отношения, складывающиеся между сельскохозяйственными предприятиями и их внутренними производственными подразделениями; отношения, складывающиеся между сельскохозяйственным предприятием и гражданами в связи с ведением ими личных подсобных хозяйств; деликтные внутренние имущественные отношения.

Основу имущественных отношений сельскохозяйственного предприятия и других сельскохозяйственных товаропроизводителей составляют правоотношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением принадлежащим им на праве собственности либо хозяйственного ведения или оперативного управления имуществом. Цель этих отношений — обеспечить целесообразное и экономное использование принадлежащего предприятию имущества в процессе сельскохозяйственного производства.

Важную роль во внутренних аграрных правоотношениях играют организационно-управленческие отношения сельскохозяйственных предприятий. С расширением легальных организационно-правовых форм хозяйствования эти отношения наполняются новым содержанием. Так, в зависимости от избранной формы хозяйствования разграничиваются содержание и формы управленческих отношений. Согласно ст. 13 Закона «О сельскохозяйственной кооперации» высшим органом управления кооперативом является общее собрание его членов. В кооперативе с числом не менее пятидесяти членов может быть создан наблюдательный совет, который осуществляет контроль за деятельностью исполнительных органов кооператива.

Исполнительными органами кооператива являются правление и его председатель. Они осуществляют текущее руководство деятельностью кооператива и подотчетны наблюдательному совету и общему собранию членов кооператива.

В крестьянском (фермерском) хозяйстве его интересы перед предприятиями, учреждениями и организациями, отдельными гражданами представляет председатель хозяйства. Согласно ст. 2 Закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» он имеет право поручить выполнение своих обязанностей и использовать права председателя одному из членов хозяйства.

Общие принципы организации и управления иными, кроме сельскохозяйственных кооперативов и крестьянских (фермерских) хозяйств, субъектами сельскохозяйственного производства регламентируются Законами «О хозяйственных обществах», «О предприятиях в Украине» и другими законодательными актами и уставом предприятия. Предприятие самостоятельно определяет структуру органов управления и затраты на их содержание. Основной формой осуществления полномочий трудового коллектива предприятия является общее собрание, которое рассматривает и решает вопросы, отнесенные законодательными актами к его компетенции.

### **3. Внешние аграрные правоотношения**

Внешние аграрные правоотношения представляют собой определенную совокупность отношений сельскохозяйственных предприятий, их объединений и других участников сельскохозяйственного производства между собой, а также с другими предприятиями, организациями, гражданами и соответствующими государственными органами управления. Внешние отношения сельскохозяйственных предприятий и предпринимателей регулируются, прежде всего, нормами традиционных отраслей права — гражданского, земельного, административного и финансового, а взятые в совокупности, в комплексе и нормами аграрного права.

Внешние аграрные отношения могут быть разделены на: отношения в сфере осуществления права собственности движимым и недвижимым имуществом, принадлежащим участникам сельскохозяйственного производства; договорные отношения; налоговые отношения; деликтные, отношения. Основную часть внешних аграрных правоотношений составляют отношения в сфере осуществления права собственности. Собственник по своему усмотрению может совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, которые не противоречат действующему законодательству и не нарушают права и законные интересы других лиц.

В условиях перехода к рыночным отношениям значительно возрастает роль договорных отношений в сельском хозяйстве. К внешним аграрным договорным отношениям относятся те сельскохозяйственные договоры, которые обусловлены спецификой сельского хозяйства и юридически отражают и закрепляют ее. Это — договор аренды земли, государственной закупки и поставки сельскохозяйственной продукции, на агрохимическое обслуживание, на использование мелиоративных земель и другие.

Большое значение имеет группа налоговых и приравненных к ним отношений, которые по своей природе носят властно-организационный характер. К таковым относятся, например, взимание платы за землю аграрных сельскохозяйственных предприятий и предпринимателей в формах земельного налога или арендной платы.

Внешние деликтные имущественные правоотношения сельскохозяйственных предприятий и других участников сельскохозяйственного производства возникают в связи с причинением им ущерба третьими лицами. Они представляют собой обычные гражданско-правовые отношения, и ответственность здесь наступает на основе общих норм гражданского законодательства о возмещении причиненного вреда.

## **Глава 3**

# **ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ**

## ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В АГРОПРОМЫШЛЕННОМ КОМПЛЕКСЕ

### 1. Законодательство о хозяйственной деятельности и собственности в агропромышленном комплексе

Агропромышленный комплекс Украины представляет собой взаимосвязанную систему, в которой функционально объединены сельское хозяйство и иные отрасли экономики, деятельность которых связана с производством сельскохозяйственной продукции, ее переработкой в продукты питания, сырья для промышленности, сбережением и реализации потребителям. С целью эффективного функционирования АПК как комплексной межотраслевой системы необходимо, чтобы нормы права в достаточной степени регулировали отношения, которые складываются между элементами этой системы. Поэтому важно полное и всеобъемлющее изучение возможностей развития АПК в период перехода к рыночным отношениям на базе учета научных разработок экономических, сельскохозяйственных и социальных проблем агропромышленного комплекса, возникших там научных разработок и рекомендаций.

Главным направлением преобразований в агропромышленном секторе экономики становится развитие рыночных отношений во всех сферах сельскохозяйственной деятельности. Важную роль при этом играет формирование сельскохозяйственного рынка, для которого характерны связи между сельскохозяйственным товаропроизводителем и потребителем продукции без вмешательства вышестоящих управленческих структур, свободного выбора партнеров в хозяйственной деятельности, наличие свободных рыночных цен и конкуренции.

Осуществление аграрной реформы привело к возникновению новых, не существовавших ранее, форм собственности и организационно-правовых форм хозяйствования, соответствующих рыночным отношениям. Деятельность всех субъектов аграрного предпринимательства, закрепление их прав, определение их правосубъектности находит свое отображение в Законах «О собственности», «О предприятиях в Украине», «О хозяйственных обществах», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О сельскохозяйственной кооперации».

Согласно ст. 2 Закона «О собственности» в Украине собственность выступает в таких формах: частная, коллективная, государственная. При этом законодательно определено, что все формы собственности являются равноправными. Конституция Украины по-другому урегулировала отношения собственности. Так, стст. 41, 116, 142, 143 основного закона говорят о «частной», «государственной» и «коммунальной» собственности, обходя коллективную собственность. Кроме того, в ст. 13 Конституции говорится не о равноправии форм собственности, а о равенстве перед законом всех субъектов права собственности. Таким образом, термин «коллективная» или «кооперативная» собственность в Конституции не упоминается. Но это не значит, что этих форм собственности не существует. По мнению ряда авторов, и коллективную и кооперативную собственность необходимо рассматривать как разновидность частной собственности<sup>1</sup>. В этой связи назрела настоятельная необходимость в изменениях Закона «О собственности».

Субъектами права собственности в Украине признаются: народ Украины, граждане, юридические лица и государство. Субъектами права собственности в соответствии со ст. 3 Закона «О собственности» могут быть также другие государства, их юридические лица, совместные предприятия, международные организации, граждане других государств и лица без гражданства.

Иностранные юридические лица и граждане могут стать собственниками имущества в Украине в случаях приобретения объектов приватизации, а также вследствие осуществления иностранных инвестиций в формах, определенных Законом «О режиме иностранного инвестирования».

Для осуществления предпринимательской деятельности законодательство допускает объединение имущества, являющегося собственностью граждан, юридических лиц и государства. На этой основе создается смешанная форма собственности, в том числе собственности совместных предприятий с участием юридических и физических лиц других

<sup>1</sup> См.: Аграрне законодавство України: проблеми ефективності.

/За ред. Семчика В.І.— К., 1998.— С. 15.

государств с соответствующим правовым режимом имущества.

Употребляя термин «предприятие», необходимо иметь в виду, что это понятие является обобщающим. С одной стороны, оно определяет предприятия как субъекты аграрного права относительно всех форм и видов собственности (организационно-правовые формы и виды предприятий), а с другой стороны, оно вообще определяет промышленные, строительные, транспортные, торговые, сельскохозяйственные и иные виды предприятий. Под предприятием понимается самостоятельная хозяйствующая организация, созданная и зарегистрированная в установленном законом порядке для осуществления хозяйственной деятельности с целью удовлетворения общественных потребностей в товаре (продукции, работах, услугах) и получения прибыли, которая действует на основе устава, пользуется правами и выполняет обязанности относительно своей деятельности, является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, текущий и иные счета в банках<sup>1</sup>.

Понятие «организационно-правовая форма хозяйствования» более широкое, чем понятие «коммерческая организация» или «предприятие» как хозяйствующие субъекты с правами юридического лица. Термином «организационно-правовая форма» обозначаются формы коммерческих и некоммерческих организаций, в том числе и сельскохозяйственных. Организационно-правовую форму сельскохозяйственного производства можно определить как закрепленную в законодательстве и наделяющую правосубъектно-стью самостоятельную форму хозяйствования в виде юридического лица или иной предпринимательской структуры без прав юридического лица, но с четко очерченной гражданской правосубъектностью<sup>2</sup>. По общему правилу, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации отдельных организационных форм субъектов сельскохозяйственного производства определяется законодательством. Кроме того,

предприниматель имеет право выбора организационно-правовой формы своего предприятия.

См.: Щербина В.С. Господарське право України. Навч. посібник.—К., 1999.—С. 61.

<sup>2</sup> Козырь М.И. Аграрная реформа и развитие организационно-правовых форм сельскохозяйственного производства в России. //Государство и право, 1994.— № 4— С. 73.

Исходя из особенностей выполняемых функций, субъекты сельскохозяйственного производства могут быть классифицированы на следующие группы: основанные на частной, государственной, муниципальной формах собственности аграрные формирования, главным предметом деятельности которых является производство товарной массы продуктов питания и сырья; предприниматели, деятельность которых основана на разных формах собственности и организационно-правовых формах, правосубъектность и уставная деятельность которых направлена на обеспечение современной производственно-хозяйственной деятельности предприятий — товаропроизводителей; учреждения, правосубъектность и уставная деятельность которых направлена на предоставление всевозможных финансово-кредитных, страховых, коммерческих, посреднических и других услуг для обеспечения именно предпринимательской деятельности аграрных предприятий — товаропроизводителей<sup>1</sup>.

Среди самых распространенных организационно-правовых форм в агропромышленном комплексе необходимо назвать: коллективные сельскохозяйственные предприятия, сельскохозяйственные кооперативы, государственные сельскохозяйственные предприятия, крестьянские (фермерские) хозяйства, аграрные хозяйственные общества.

Коллективные сельскохозяйственные предприятия до недавнего времени оставались главными производителями сельскохозяйственной продукции. Их правовой статус в соответствии с Законом «О коллективном сельскохозяйственном предприятии» от 14 февраля 1992,года заключается в том, что это добровольное объединение граждан в самостоятельное предприятие для общего производства сельскохозяйственной продукции и товаров, действующее на принципах предпринимательства и самоуправления. Указанное объединение граждан базируется на имущественных, трудовых (членских), организационных и иных правоотношениях. Имущество является коллективной собственностью предприятия. Законом предусмотрена для каждого члена КСП возможность выхода из предприятия для создания крестьянского хозяйства с правом получения части имущества.

<sup>1</sup> Аграрне право України. /За ред. проф. Янчука В.З.-К., 1996.—С. 54-55.

Указом Президента Украины «О неотложных мерах по ускорению реформирования аграрного сектора экономики» от 3 декабря 1999 г. предусмотрено в период декабря 1999 — апреля 2000 года реформирование коллективных сельскохозяйственных предприятий на основе частной собственности на землю и имущество путем обеспечения всем членам коллективных сельскохозяйственных предприятий права свободного выхода из этих предприятий с земельными долями (паями) и имущественными паями и создания на их основе частных (частно-арендных) предприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств, хозяйственных обществ, сельскохозяйственных кооперативов, других субъектов хозяйствования, основанных на частной собственности<sup>1</sup>.

Реализация положений данного Указа весьма проблематична как с точки зрения правового обеспечения реструктуризации коллективных сельскохозяйственных предприятий, так и с точки зрения массового волеизъявления членов этих предприятий на выход из них с последующей организацией какой-либо формы хозяйствования.

## **2. Правовое положение сельскохозяйственных кооперативов**

Сельскохозяйственная кооперация в Украине — это система сельскохозяйственных кооперативов, объединений, созданных с целью удовлетворения экономических потребностей членов кооператива. Правовое положение сельскохозяйственного кооператива подразумевает установленное нормативно-правовыми актами его место в системе кооперации, правовые возможности осуществления хозяйственных, социальных, культурных и иных функций по обеспечению экономических, социальных, культурных и иных интересов пайщиков (физических и юридических лиц), а в производственных кооперативах — предпринимательских функций с соблюдением кооперативных принципов присущими для него формами и способами.

Правовое положение сельскохозяйственного кооператива определяется его правосубъектностью, которая означает, что сельскохозяйственный кооператив как юридическое лицо выступает субъектом права, может принимать участие в

<sup>1</sup> См.: «Урядовий кур'єр» от 8 декабря 1999 года.

хозяйственных и других общественных связях, которые предусмотрены его уставом и не запрещены действующим законодательством, иметь соответствующие права и юридические обязанности, осуществлять их, отвечать по своим обязательствам, проводить мероприятия по защите нарушенных прав.

Правовое положение кооператива складывается из: гражданской и уставной правосубъектности, нормативного закрепления цели, предмета и направлений деятельности; отношений собственности; содержания имущественных и земельных прав и обязанностей; порядка возникновения и прекращения

деятельности и принципов функционирования; органов управления и их компетенции; системы юридических гарантий кооперативных прав и обязанностей.

Согласно изменениям, внесенным в ст. 1 Закона «О сельскохозяйственной кооперации», сельскохозяйственный кооператив — это юридическое лицо, созданное физическими и/или юридическими лицами, являющимися сельскохозяйственными товаропроизводителями, на основании добровольного членства и объединения имущественных паевых взносов для совместной производственной деятельности в сельском хозяйстве и обслуживания преимущественно членов кооператива<sup>1</sup>. Приведенное новое определение сельскохозяйственного кооператива отличается от его прежнего легального обозначения<sup>2</sup>.

Юридическими признаками понятия кооператива являются: добровольность объединения; членский характер объединения; равноправность членов; обязательное участие членов в деятельности кооператива (трудовое участие в производственных кооперативах; участие в хозяйственных операциях — в обслуживающих кооперативах); паявой характер имущества кооператива; основной целью деятельности кооператива является не получение прибыли, а удовлетворение материальных и иных потребностей своих членов; достижение цели путем осуществления общей хозяйственной деятельности.

Специфическими признаками сельскохозяйственных кооперативов следует считать: ведение сельскохозяйственной

<sup>1</sup> См.: О внесении изменений в Закон Украины «О сельскохозяйственной кооперации». Закон Украины № 2090 - III от 2 ноября 2000 года.

<sup>2</sup> См. Ведомости Верховной Рады Украины.— 1997.— № 39.— ст. 261.

деятельности (с использованием земель сельскохозяйственного назначения как основного средства производства) или обслуживание ее потребностей; нахождение, как правило, в сельской местности; удовлетворение потребностей преимущественно сельского населения.

С учетом указанных признаков в правовой литературе предлагается определять *сельскохозяйственный кооператив как добровольное на основе членства объединение лиц для ведения сельскохозяйственной деятельности (с использованием земель сельскохозяйственного назначения) на основе личного трудового участия в хозяйственных операциях, принадлежащего кооперативу на праве собственности имущества, созданного объединением паевых взносов с целью удовлетворения материальных и других потребностей членов кооператива, которое находится, как правило, в сельской местности*<sup>1</sup>.

Сельскохозяйственный производственный кооператив представляет собой предприятие, созданное для совместного производства продукции сельского, рыбного и лесного хозяйства, с обязательным трудовым участием в его деятельности. Сельскохозяйственные производственные кооперативы занимаются хозяйственной деятельностью на основе предпринимательства с целью получения дохода.

Сельскохозяйственный обслуживающий кооператив — предприятие, созданное для осуществления обслуживания преимущественно членов кооператива на основе взаимопомощи и экономического сотрудничества. Обслуживающие кооперативы создаются для предоставления комплекса услуг, связанных с производством, переработкой, сбытом продукции растениеводства, животноводства, лесоводства и рыбоводства. В зависимости от вида деятельности они делятся на перерабатывающие, заготовительно-сбытовые, снабженческие, сервисные и др. Обслуживающие кооперативы предоставляют услуги членам кооператива, не ставят своей целью получение прибыли.

К перерабатывающим кооперативам относятся кооперативы, которые занимаются переработкой сельскохозяйственного сырья: производство хлебобулочных, макаронных изделий, овощных, плодово-ягодных, мясных, молоч-

<sup>1</sup> Федорович В.І. Правове регулювання створення, реорганізація і ліквідація сільськогосподарських кооперативів /Автореф. дис. на здоб. вчен. степ. канд. юр. наук.— Львів, 1998.— С. 15.

ных, рыбных продуктов, изделий и полуфабрикатов из льна, конопли, лесоматериалов и пиломатериалов и т.д.

Заготовительно-сбытовые кооперативы осуществляют заготовку, сбережение, предпродажную обработку, продажу продукции, предоставляют маркетинговые услуги и т. д.

Снабженческие кооперативы создаются с целью закупок и поставок средств производства, материально-технических ресурсов, необходимых для производства сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки; изготовления сырья и материалов и поставок их сельскохозяйственным товаропроизводителям.

Сервисные кооперативы осуществляют технологические, транспортные, мелиоративные, ремонтные, строительные, эко-лого-восстановительные работы, осуществляют ветеринарное обслуживание животных и племенную работу, занимаются телефонизацией, газификацией, электрификацией в сельской местности, предоставляют медицинские, бытовые, санаторно-курортные, научно-консультационные услуги, услуги по ведению бухгалтерского учета, аудита и другие.

Сельскохозяйственный кооператив действует на основании устава. Устав — это принятый в соответствии с

законодательством основной документ, утвержденный учредителями кооператива и определяющий его правовое положение. Согласно действующему законодательству в уставе должно быть зафиксировано: наименование кооператива и его местонахождение; предмет и цель деятельности; порядок вступления в кооператив и выхода из него; размеры и порядок внесения вступительного взноса и пая; состав учредителей кооператива; права и обязанности членов кооператива; органы управления, порядок их формирования и компетенция; формирование неделимого и других фондов; формы трудового участия и оплаты труда членов кооператива; распределение доходов кооператива; соотношение между кооперативными выплатами и выплатами на пай; условия реорганизации и ликвидации кооператива. В устав могут быть внесены и другие положения, связанные со спецификой деятельности кооператива, которые не противоречат действующему законодательству.

Членами кооператива могут быть физические, так и юридические лица, которые признают устав и выполняют его требования, пользуются услугами, формируют фонды и принимают участие в деятельности кооператива. Членами кооператива могут быть физические лица, достигшие 16-летнего возраста и изъявившие желание принимать участие в деятельности кооператива.

Дееспособность сельскохозяйственного кооператива как юридического лица, то есть способность своими действиями приобретать гражданские права и создавать для себя гражданские обязанности, осуществляется через органы управления, которые создаются и действуют в соответствии с законодательными актами и учредительными документами.

Управление кооперативом осуществляется на основе самоуправления, гласности, участия его членов в решении вопросов деятельности кооператива. Высшим органом управления в сельскохозяйственном кооперативе является общее собрание. К органам управления относится и правление кооператива. Возглавляет правление его председатель. В случае необходимости кооператив нанимает исполнительного директора, создает наблюдательный совет. С целью подготовки отдельных вопросов общее собрание (правление или наблюдательный совет) может создавать специальные комиссии из членов кооператива и привлекать в качестве консультантов наемных работников.

В ст. 20 Закона предусматривается, что право собственности принадлежит кооперативу, его имущество создается за счет взносов его членов, изготовления продукции, доходов, полученных от ее реализации, и другой деятельности, не запрещенной действующим законодательством. В ст. 26 Закона зафиксировано, что объединения кооперативов являются собственниками имущества, добровольно переданного ему членами объединения, а также приобретенного вследствие своей деятельности и по другим основаниям, не запрещенным законом. При этом формы собственности кооперативов и их объединений ни ст. 20, ни ст. 26 Закона «О сельскохозяйственной кооперации» не определены.

Кооператив как юридическое лицо в гражданско-правовых отношениях выступает от своего имени. Он фактически в одном лице олицетворяет группу граждан — пайщиков. Коллектив членов кооператива выступает и осуществляет свою деятельность в их экономических и социальных интересах. Органы управления кооператива принимают решения, в которых учитываются позиция, воля каждого члена кооператива.

В этом случае собственность кооператива можно отнести к кооперативной собственности как к одному из видов

частной собственности, сформированной за счет собственности граждан, объединенной в один имущественный объект права собственности и принадлежащей на праве собственности юридическому лицу — кооперативу, который использует имущество в интересах граждан-пайщиков кооператива<sup>1</sup>. Таким образом, *право кооперативной собственности является одним из видов права частной собственности и рассматривается как право юридического лица (сельскохозяйственного кооператива, объединений сельскохозяйственных кооперативов) владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом, сформированным на основе частной собственности граждан.*

Согласно ст. 20 Закона «О сельскохозяйственной кооперации» субъектами права собственности в сельскохозяйственной кооперации являются кооперативы и кооперативные объединения. В п. 6 ст. 26 Закона определено, что собственностью объединения является также имущество созданных им предприятий, которые не имеют права выйти из объединения без его согласия. Указанное правило отвечает требованиям Закона «О собственности», в соответствии с которым собственники имущества и основных средств производства имеют право создавать предприятия — юридические лица. Поскольку созданное объединением предприятие не является субъектом права собственности на имущество, то необходимо исходить из того, что такое имущество принадлежит предприятию на праве полного хозяйственного ведения, которое в процессе хозяйственной деятельности приравнивается к праву собственности.

### **3. Правовое положение крестьянских (фермерских) хозяйств**

Проведение экономической реформы в Украине, связанной с приватизацией в агропромышленном комплексе, предусматривает создание не только кооперативных форм, но и индивидуальных, частных

предприятий с частной формой собственности. Среди них чаще всего присутствуют предприятия по производству, переработке сельскохозяйственных продуктов, заготовке и реализации сельскохозяйственной продукции, механизации сельскохозяйствен-

<sup>1</sup> См.: Кооперативне право. /Підручник за ред. проф. Семчика В.І.— К.,1998.— С. 127.

ного производства и ремонту техники, строительству в сельской местности и т.д.

Однако наибольшее значение и вес как производителей сельскохозяйственной продукции имеют крестьянские (фермерские) хозяйства. Закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» определяет крестьянское хозяйство как форму предпринимательства граждан Украины, изъявивших желание производить товарную сельскохозяйственную продукцию, заниматься ее переработкой и реализацией. Анализ этого и других положений Закона дает возможность определить, что основными признаками, характеризующими крестьянское хозяйство как субъект аграрных, земельных, финансовых правоотношений и самостоятельную организационно-правовую форму аграрного предпринимательства, являются следующие: оно представляет собой сумму трех компонентов: имущественный комплекс, земельный участок, граждане, объединившиеся для осуществления сельскохозяйственной и связанной с ней иной деятельности; это самостоятельно хозяйствующий субъект и носитель прав и обязанностей, т.е. обладающий правами юридического лица; в деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства имеют место как хозяйственные задачи, связанные с осуществлением сельскохозяйственной деятельности, так и коммерческие задачи, связанные с получением прибыли.

В правовой литературе, в частности, А. М. Запорожец дополнительно выделяет такие признаки, как: производство сельскохозяйственной продукции осуществляется в крестьянском хозяйстве своими силами (председатель и члены хозяйства не могут постоянно работать в других предприятиях, учреждениях, организациях); свободный прием работников<sup>1</sup>. Последнее вряд ли возможно считать особым признаком крестьянского (фермерского) хозяйства, т. к. формой осуществления предпринимательской деятельности крестьянина выступает семейное, частное предприятие, правосубъектность которого характеризуется совокупностью прав и обязанностей. И для частного, и для семейного предприятия предусматривается право свободного найма рабочей силы.

Основой хозяйства является семья, в состав которой входят супруги, их родители, дети, достигшие 16-летнего

<sup>1</sup> См.: Запорожец А.М. Аграрное право. /Учебное пособие.— Харьков, 1997.— Сс. 95-96.

возраста, и другие родственники, объединившиеся для работы в этом хозяйстве. Право на создание крестьянского (фермерского) хозяйства имеет каждый дееспособный гражданин Украины, достигший 18-летнего возраста, изъявивший такое желание, имеющий документы, подтверждающие его способность заниматься сельским хозяйством, и прошедший конкурсный отбор/Первоочередное право на создание такого хозяйства предоставляется гражданам, проживающим в сельской местности и имеющим необходимую квалификацию и опыт работы в сельском хозяйстве.

Главным вопросом при создании крестьянского (фермерского) хозяйства является получение земельного участка — главного средства производства. Граждане, изъявившие желание вести крестьянское (фермерское) хозяйство, для получения земельного участка подают районному (городскому) Совету по месту размещения земельного участка заявление, в котором указываются желаемые размеры и месторасположение участка, количество членов хозяйства. В заявлении указывается наличие опыта и соответствующей квалификации, что подтверждается соответствующим документом, и мотивируется размер земельного участка и экономическое обоснование деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства. Заявление должно быть рассмотрено в месячный срок.

В случае отказа в предоставлении земельного участка для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства этот вопрос решается судом. Решение суда об удовлетворении иска является основанием для отвода земельного участка в натуре (на местности) и выдачи соответствующего документа, удостоверяющего право на участок. Земельные участки для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства передаются в частную собственность и предоставляются в пользование, в том числе на условиях аренды, из земель запаса, а также из земель, изъятых (выкупленных) в установленном порядке.

Законодатель ограничивает размеры земельных участков, предоставляемых для ведения крестьянского хозяйства. Размер участка не должен превышать 100 га, в том числе 50 га пахоты. В местностях и населенных пунктах, где мало трудоспособного населения, размер пахотных угодий увеличивается до 100 га. Конкретные размеры земельных участков у крестьянских (фермерских) хозяйств колеблются в пределах указанных норм с учетом региональных особенностей и возможностей эффективного использования предоставленных земель. В среднем на одного фермера в Украине приходится 26 га земли. Земельные участки выделяются, как правило, единым массивом с расположенными на них водными источниками и лесными угодьями. Земли лесного и водного фонда, входящие в состав угодий крестьянских (фермерских) хозяйств, не могут передаваться в частную собственность, за исключением небольших (до 5 га) участков лесов и небольших (до 3 га) участков водоемов.

После отвода земельного участка в натуре (на местности) и получения Государственного акта на право частной собственности на землю или право постоянного пользования землей, заключения договора на временное пользование землей, в том числе на условиях аренды, крестьянское (фермерское) хозяйство подлежит государственной регистрации в районном (городском) Совете, который передал земельный участок в частную собственность или предоставил в пользование. С этого момента крестьянское (фермерское) хозяйство приобретает статус юридического лица.

Особенности правового режима имущества крестьянских (фермерских) хозяйств, равно как и личных подсобных хозяйств, заключаются в том, что они основываются на объединении имущественных отношений с земельными отношениями. Этим обуславливается и перечень объектов, которые могут находиться в собственности крестьянского (фермерского) хозяйства. В этот перечень входят: земля, жилые дома, квартиры, предметы личного пользования, предметы домашнего хозяйства, продуктивный и рабочий скот, птица, пчелосемьи, посевы и посадки сельскохозяйственных культур и насаждения на земельном участке, средства производства, произведенная продукция и доходы от ее реализации, транспортные средства, ценности, акции, другие ценные бумаги, а также другое имущество потребительского и производственного назначения для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства. Имущество хозяйства используется в первую очередь для осуществления хозяйственной деятельности.

Указанная особенность правового режима имущества обуславливает и некоторые внутренние противоречия Закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», и в первую очередь, относительно права собственности на земельный участок. В действующем законодательстве нет прямого указания на то, кто является носителем права собственности на земельный участок. В ст. 50-51 Земельного кодекса речь идет о гражданах, которые выразили желание вести крестьянское хозяйство; в ст. 53 — об отдельном гражданине; в ст. 54 в качестве субъекта права частной собственности на землю называется крестьянское (фермерское) хозяйство в целом; Государственный акт на право частной собственности на землю оформляется на главу хозяйства; в соответствии со ст. 16-17 имущество хозяйства принадлежит его членам на праве общей совместной собственности, если иное не установлено договором между ними, и владение, пользование и распоряжение имуществом хозяйства осуществляется его членами по взаимной договоренности, а ст. 55 земельного закона предусматривает порядок отчуждения земельного участка, предоставленного для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, который «находился в собственности гражданина»; в случае наследования земельного участка крестьянского хозяйства согласно ст. 52 Земельного кодекса Украины разделу такой участок между наследниками (членами хозяйства) не подлежит.

Складывается впечатление, что само содержание Закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» «колеблет- ся» между понятиями частная собственность гражданина и частная собственность юридического лица, хотя практической разницы между частным правом этих субъектов нет. На это правильно указывает М.В. Шульга, подчеркивая, что, во-первых, в правовом режиме земель, находящихся в собственности этих субъектов, не существует каких-либо отличий, во-вторых, и те, и другие фактически владеют одинаковыми по содержанию и объему правомочиями<sup>1</sup>. Различия в основном касаются самого осуществления права частной собственности на землю физическими и юридическими лицами. Осуществляя использование земельного участка как основного средства производства, крестьянское (фермерское) хозяйство должно соблюдать определенный комплекс мероприятий. К ним относятся: целевое использование земли, эффективное и рациональное пользование землей, выполнение мероприятий по охране земель, своевременный

<sup>1</sup> См.: Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. — Харьков, 1998. — С. 6.

взнос земельного налога или арендной платы, недопущение нарушения прав собственников земли и землепользователей, сохранение геодезических знаков, соблюдение режима санитарных зон и особо охраняемых территорий, соблюдение правил добрососедства.

В отличие от других организационно-правовых форм хозяйствования, в АПК специфическими являются основания прекращения деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства. Оно прекращает свою деятельность в случаях: решения членов крестьянского (фермерского) хозяйства о прекращении его деятельности; прекращения права собственности на землю или права пользования земельным участком по основаниям и в порядке, предусмотренном земельным законодательством; признания хозяйства банкротом; если не осталось ни одного члена крестьянского (фермерского) хозяйства или наследника, желающего продолжить деятельность хозяйства.

#### **4. Правовое положение сельскохозяйственных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью в сельском хозяйстве**

Хозяйственные общества действуют на основе Закона «О хозяйственных обществах», принятого 19 сентября 1991 года, который определяет понятия, виды, правила создания и деятельности хозяйственных обществ, а также права и обязанности их учредителей и участников. Кроме того, хозяйственные общества являются разновидностью предприятий и действуют на основании законодательства о предпринятиях. *Хозяйственное общество представляет собой объединение на основе договора имущества и предпринимательской деятельности физических и/или юридических лиц для совместной деятельности и с целью получения прибыли.*

Традиционно классификация обществ осуществляется по способам формирования, функционирования уставного капитала и объемами ответственности участников по обязательствам общества. По первому основанию законодательство различает акционерные и неакционерные общества. Согласно второму критерию различают общества с ограниченной ответственностью, дополнительной ответственностью, полные и командитные общества. В сельском хозяйстве в результате осуществления аграрной реформы значительную часть всех сельскохозяйственных предприятий



составили акционерные общества открытого и закрытого типов, а также общества с ограниченной ответственностью. Сельскохозяйственные акционерные общества представляют собой основанные на учредительном договоре и уставе объединения по производству, переработке и реализации сельскохозяйственной продукции, выполнению работ и оказанию услуг, уставный капитал которых формируется путем реализации заранее определенного количества акций равной номинальной стоимости и участники (акционеры) которых не отвечают обязательствам общества, а лишь несут на себе риск возмещения его убытков в пределах стоимости принадлежащих им акций.

Большинство сельскохозяйственных акционерных обществ создавались путем реорганизации колхозов и совхозов и сегодня образуются в связи с реструктуризацией коллективных сельскохозяйственных предприятий. Такие акционерные сельскохозяйственные общества сформировали свои уставные капиталы за счет объединения имущественных и земельных паев своих учредителей — бывших работников и пенсионеров реорганизованных хозяйств, которыми они были наделены при реорганизации последних. Учредителями акционерного общества могут быть все владельцы имущественных и земельных сертификатов, оставшиеся в реорганизованном хозяйстве, а также другие граждане и юридические лица.

По способу функционирования акций законодательство различает открытые и закрытые акционерные общества. Акции открытых обществ согласно ст.ст. 6-8 Закона «О ценных бумагах и фондовой бирже» и ст. 30 Закона «О хозяйственных обществах» могут распространяться как путем открытой подписки, так и путем купли-продажи на бирже. В закрытом акционерном обществе акции распределяются между учредителями и не могут распространяться путем подписки или купли-продажи на бирже.

Сельскохозяйственные акционерные общества обладают определенной спецификой. По мнению М.А. Палладиной, можно выделить определенные специфические признаки, свойственные сельскохозяйственным Акционерным обществам<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Аграрное право. /Учебник под ред. проф. Быстрова Г.Е. и Козыря М.И.— М.,1996.— Сс. 126-128.

Во-первых, это правовые свойства движения уставного капитала. В хозяйстве может быть как увеличение уставного капитала и соответственно вклада каждого учредителя или участника при систематическом расширенном воспроизводстве хозяйства, так и уменьшение уставного капитала и доли имущественных вкладов при объективных факторах снижения урожая и выхода продукции животноводства и отсутствии резервного фонда. К указанным объективным факторам относится нестабильность сельскохозяйственного производства, колебания доходности предприятий, что влечет за собой необходимость в создании резервных фондов, которые зависят от специализации и природно-климатических условий каждого конкретного хозяйства.

Во-вторых, в составе сельскохозяйственных акционерных обществ в числе учредителей много пенсионеров, а в связи с внедрением новой техники и технологий количественный состав работников уменьшается, что влечет за собой обязанность общества возвращать выходящим из его состава учредителям и участникам стоимость их вкладов.

В-третьих, установленные законодательством критерии разграничения видов акционерных обществ позволяют прийти к следующему выводу: так как сельскохозяйственные акционерные общества являются объединением физических лиц, занятых в трудовом процессе и создающих прибыль, то их учредители больше заинтересованы в создании модели акционерных обществ закрытого типа, при которой не происходит изъятия части прибыли в пользу сторонних инвесторов.

В-четвертых, работники сельскохозяйственных акционерных обществ имеют двойной правовой статус: они — акционеры, они — лица, трудовые отношения которых с обществом основаны на трудовом договоре и регулируются трудовым законодательством.

Покупая акции, акционер отчуждает свое имущество в уставный фонд общества. За это имущество акционер получает специфическое право — право участия в акционерном обществе. Право участия в акционерном обществе по содержанию является комплексным. В него входят как имущественные права и обязанности, так и членские (управленческие) права и обязанности. К имущественным правам акционера относятся такие права: принимать участие в распределении прибыли общества; получать часть прибыли общества в виде дивидендов; получать часть стоимости имущества в случае его ликвидации, которая должна быть пропорциональной стоимости акций, которые принадлежат акционеру; распоряжаться акциями: продавать, передавать, отчуждать иным способом в порядке, определенном действующим законодательством и уставом общества; завещать акции; приобретать дополнительно акции общества.

Акционер несет имущественные обязанности относительно общества. Он обязан оплачивать основные и дополнительные акции в размере, порядке, способами и в сроки, предусмотренными документами общества. Акционеры несут риск ответственности по обязательствам общества в размере принадлежащих им акций.

К членским (управленческим) и другим правам и обязанностям акционеров относятся следующие права и обязанности: входить в общество и выходить из него; принимать участие в общих собраниях акционеров; избирать и быть избранными в органы общества, в частности в наблюдательный совет, правление, ревизионную комиссию; принимать участие в управлении обществом в порядке, определенном уставом общества и законодательством; получать информацию о деятельности общества. По требованию акционера общество обязано предоставить ему годовые балансы, отчеты, протоколы собраний.

Акционеры обязаны: соблюдать учредительные документы общества и исполнять решения общего собрания и других органов управления общества, не разглашать коммерческую тайну и конфиденциальную информацию о деятельности общества, исполнять обязанности, предусмотренные законодательством и учредительными документами.

Хозяйственные функции и права акционерного общества как субъекта права в правоотношениях реализуют его органы управления. Сельскохозяйственное акционерное общество является предприятием с наиболее сложной управленческой структурой.

Высшим органом акционерного общества является общее собрание общества, в котором могут участвовать все его акционеры, независимо от количества и класса акций, владельцами которых они являются. К компетенции общего

собрания относятся главные, стратегические вопросы деятельности общества, предусмотренные в ст. 41 Закона «О хозяйственных обществах».

В акционерном обществе может создаваться совет акционеров общества (наблюдательный совет), который осуществляет контроль за деятельностью его исполнительного органа и в отдельных случаях по решению общего собрания или положений устава выполняет отдельные функции, отнесенные к компетенции общего собрания. Исполнительным органом акционерного общества, осуществляющим руководство его текущей деятельностью, является правление или иной орган, предусмотренный уставом. Работой правления руководит председатель правления. Во всех сельскохозяйственных акционерных обществах общим собранием избирается ревизионная комиссия, которая не относится к системе органов управления.

В результате аграрной реформы в Украине создано значительное количество сельскохозяйственных предприятий с правовым статусом общества с ограниченной ответственностью. *Сельскохозяйственные общества с ограниченной ответственностью представляют собой хозяйственные организации по производству, реализации и переработке сельскохозяйственной продукции, выполнению работ и оказанию услуг, которые образованы путем объединения имущественных и земельных вкладов граждан, не отвечающих по обязательствам общества и несущих на себе риск убытков, связанных с его деятельностью в пределах стоимости вкладов.*

Следует иметь в виду, что указанное название общества не подразумевает ограничение ответственности общества как юридического лица, а предусматривает ограничение ответственности участников общества, которые несут ее риск в размерах своих вкладов в уставный фонд. Что же касается участников общества, внесших свои вклады не полностью, то они несут солидарную ответственность по его обязательствам в пределах стоимости неоплаченной части вклада. Сельскохозяйственные общества с ограниченной ответственностью являются юридическими лицами. Они имеют право осуществлять все виды хозяйственной деятельности, не запрещенные законом, а также обладают полной хозяйственной самостоятельностью во внешнеэкономических и внутрихозяйственных отношениях.

В состав имущества сельскохозяйственных обществ с ограниченной ответственностью входят: вклады участников, образующих его уставный капитал; продукции, произведенные обществом в результате хозяйственной деятельности; полученные доходы, а также иное имущество, приобретенное ими по другим основаниям. В качестве вклада признаются: здания, сооружения, иные материальные ценности, ценные бумаги, права собственности или пользования землей, водами и другими природными ресурсами, зданиями, сооружениями, оборудованием, а также иные имущественные права, денежные средства.

Участники сельскохозяйственных обществ с ограниченной ответственностью не свободны в распоряжении своим вкладом (земельным или имущественным паем). Они вправе продать или иным образом уступить свой вклад одному или нескольким участникам данного общества. Отчуждение вклада третьим лицам только допускается, но может быть и запрещено уставом конкретного общества. Однако даже в случаях возможности отчуждения третьим лицам за участниками общества сохраняется право преимущественной покупки отчуждаемого вклада.

Участник общества вправе выйти из него независимо от согласия других его членов. При этом ему выплачивается стоимость части имущества, соответствующая его доли в уставном капитале. В связи со спецификой сельскохозяйственного производства и регулирования трудовых отношений время выхода и другие условия выбытия из сельскохозяйственного общества с ограниченной ответственностью могут быть дополнительно учтены в уставе общества.

Высшим органом сельскохозяйственного общества с ограниченной ответственностью является собрание участников. Оно состоит из участников или назначенных ими представителей. Собрание участников общества избирает председателя общества.

В обществе с ограниченной ответственностью создается исполнительный орган: коллегиальный — дирекция или единоличный — директор. Дирекцию возглавляет генеральный директор. Дирекция или директор решает все вопросы деятельности общества, за исключением вопросов, относящихся к исключительной компетенции собрания участников. Контроль за деятельностью дирекции или директора общества осуществляется ревизионной комиссией.

##### **5. Правовое положение государственных сельскохозяйственных предприятий**

На основе государственной собственности, несмотря на приватизацию государственного имущества в АПК, в настоящее время функционирует значительная часть аграрных товаропроизводителей, перерабатывающих, сервисных формирований, сельскохозяйственных научно-исследовательских учреждений, исследовательские хозяйства учебных заведений, государственные сортоиспытательные станции, элитно-семенные и семенные хозяйства, племенные совхозы и конезаводы, хозяйства по выращиванию лекарственных растений, фруктов и винограда, подсобные хозяйства государственных предприятий и организаций.

Имущество принадлежит этим предприятиям на праве полного хозяйственного ведения. К управлению полного хозяйственного ведения согласно ст. 37 Закона «О собственности» применяются правила о праве собственности, если иное не установлено законодательными актами Украины. При осуществлении права полного хозяйственного ведения согласно ст. 10 Закона Украины «О предприятиях в Украине» государственное предприятие владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему имуществом по своему усмотрению, предпринимая относительно его любые действия, не противоречащие действующему законодательству и уставу предприятия. *Под правовым режимом имущества государственного*

*сельскохозяйственного предприятия понимаются установленные правовыми нормами структура этого имущества, порядок его приобретения, использования и выбытия, а также обращения на него взысканий кредиторов.*

Имущество предприятия подразделяется на различные фонды, т.е. однородными по экономическим признакам материальных ценностей или денежных средств, которые имеют общее целевое назначение и подчиняются установленному для каждой из этих групп особому правовому режиму. В ст. 10 Закона «О предприятиях в Украине» выделяются основные фонды, оборотные средства, а также иные ценности, стоимость которых, отражается на самостоятельном балансе предприятия.

Главную и определяющую часть государственного сельскохозяйственного предприятия составляют производственные фонды — имущество, предназначенное для непосредственного использования в производственном процессе.

В зависимости от их роли в этом процессе и способа перенесения своей стоимости на продукцию производственные фонды делятся на основные и оборотные. Принадлежность имущества к основным и оборотным средствам определяется в соответствии с Положением об организации бухгалтерского учета и отчетности в Украине, утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины от 3 апреля 1993 года.

К основным средствам предприятия относится совокупность материально-вещественных ценностей, действующих в натуральной форме на протяжении длительного времени как в сфере материального производства, так и в непроизводственной сфере. К основным средствам относятся также капитальные вложения в многолетние насаждения, на улучшение земель и арендованные здания, сооружения, оборудование и другие объекты, относящиеся к основным средствам. Необходимо учитывать тот факт, что к основным средствам не относятся предметы со сроком службы менее одного года независимо от стоимости и предметы стоимостью до 15 необлагаемых минимумов за единицу по цене приобретения независимо от срока службы, за исключением сельскохозяйственных машин и орудий, строительного механизированного инструмента, рабочего и продуктивного скота, которые являются основными средствами независимо от их стоимости. Предельная стоимость предметов, которые не принадлежат к основным средствам, может изменяться Министерством финансов.

К оборотным средствам относятся: орудия лова независимо от стоимости и срока службы; специальные инструменты и специальные приспособления независимо от стоимости; специальная одежда, специальная обувь; молодняк животных и животные на откорме, птица, кролики, пушные звери, семьи пчел, а также подопытные животные; многолетние насаждения, выращиваемые в рас-садниках как посадочный материал, и другое имущество. Оборотные средства (сырье, материалы, горючее и другие предметы труда) квалифицируются как материальные затраты (затраты на обслуживание производственного процесса), которые относятся на себестоимость продукции (работ, услуг). Они потребляются на протяжении одного производственного цикла, трансформируясь в произведенную продукцию (работы, услуги). Кроме основных и оборотных средств, к производственным фондам предприятия относятся нематериальные активы, в составе которых отражаются приобретенные предприятием права пользования землей, водами, другими природными ресурсами, промышленными образцами, товарными знаками, объектами промышленной и интеллектуальной собственности и другие аналогичные имущественные права. Погашение стоимости нематериальных активов осуществляется ежемесячно начислением износа, исходя из их первичной стоимости и срока полезного использования, но не более чем 10 лет, или срока деятельности предприятия. Не начисляется износ на ноу-хау, знаки для товаров и услуг, стоимость которых не уменьшается в процессе их использования.

Правомочия государственного сельскохозяйственного предприятия по отношению к своему имуществу очень широки. Они практически таковы, как и у собственника. Предприятие, если иное не предусмотрено действующим законодательством и его уставом, имеет право продавать и передавать другим предприятиям, организациям и учреждениям, обменивать, сдавать в аренду, предоставлять бесплатно во временное пользование или в заем принадлежащие ему здания, сооружения, оборудование, транспортные средства, инвентарь, сырье и другие материальные ценности, а также списывать их с баланса.

Поскольку право полного хозяйственного ведения вторично, собственник может ограничить его субъекта в некоторых правомочиях. Это следует из подчиненности права полного хозяйственного ведения праву собственности. Естественно, что если права в отношении своего имущества и предусмотрены в уставе предприятия, а впоследствии государство как собственник изменит (уменьшит) их в каком-либо нормативном акте, то государственное предприятие автоматически их лишится. Кроме того, отчуждение у государства средств производства, являющихся государственной собственностью и закрепленных за государственными предприятиями, осуществляется исключительно на конкурентной основе (через биржи, по конкурсу, на аукционах).

Вторую большую часть имущества государственного сельскохозяйственного предприятия составляют специальные фонды. Это денежные средства, которые прямо и непосредственно не принимают участия в процессе производства, а служат иным специальным целям, предусмотренным действующим законодательством или уставом предприятия.

К числу указанных фондов относятся уставный фонд — совокупность вкладов в денежном выражении участников в имущество при создании предприятия для обеспечения его деятельности. Законодательство, регулирующее деятельность государственных предприятий, не устанавливает ни минимального размера уставного фонда для государственного предприятия, ни обязательность его формирования для этого вида предприятий. Резервный фонд, создающийся из прибыли предприятия для покрытия непредусмотренных затрат и убытков; фонд охраны труда и другие. Использование средств одного фонда для целей другого фонда предприятия, как правило, не допускается.

Для управления государственным сельскохозяйственным предприятием и его имуществом нанимается

руководитель (директор), с которым заключается контракт. В контракте определяются порядок и условия использования государственного имущества в процессе производства и реализации продукции, а также полномочия директора по управлению и распоряжению имуществом и средствами предприятия.

#### **Глава 4**

### **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ АГРОПРОМЫШЛЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ И АГРАРНЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ**

#### **1. Понятие и содержание государственного регулирования сельского хозяйства**

Под государственным управлением в широком смысле понимается творческая, организационная деятельность всего государственного аппарата, направленная на упорядочение, урегулирование общественных отношений, приведение их в соответствие с требованиями объективных закономерностей развития общества. В узком смысле субъектами государственного управления являются только органы государственного управления. Этому управлению свойственны и другие признаки: подзаконный, исполнительный и распорядительный характер деятельности, цель которой — создание условий для реализации заданий, выполнение поставленных задач, осуществление специализированных функций.

Органы государственного управления имеют в своем подчинении государственные сельскохозяйственные предприятия и учреждения.

При решении проблемы о разграничении государственного управления и государственного регулирования теоретически правильное может быть такое их понимание, при котором взаимосвязь этих понятий рассматривается не как соотношение части и целого, а как выражение определенных видов государственной деятельности, которые тесно переплетаются. Их взаимосвязь проявляется в том, что они отражают сознательное и целенаправленное воздействие субъектов управления на общественные отношения в сельском хозяйстве. Характерно и единство целей, на достижение которых направлена деятельность аппарата. И то и другое осуществляется в интересах народа и при его непосредственном участии.

Посредством управления и регулирования реализуется аграрная политика Украины.

Различия между управлением и регулированием заключается в широте воздействия на определенные виды общественных отношений. Регулирование непосредственно не связано с подчинением определенных объектов, но предполагает определенное управленческое воздействие. Употребление в законодательстве терминов «управление», «регулирование» свидетельствует о ширине и глубине вторжения государственных органов в определенные сферы.

Если основу государственного управления сельским хозяйством составляет воздействие на развитие производства, то регулирование — это такое целенаправленное воздействие субъектов на объект, когда определяется направление, рамки функционирования объекта, устанавливаются глобальные стратегические цели, главные задачи, средства их решения.

Государственное регулирование отличается от государственного управления спецификой методов и форм воздействия, а также субъектами. Вопрос о разграничении понятий «управление» и «регулирование» обсуждается в философской, юридической и экономической науках, литературе по науке управления. По существу все ученые исходят из необходимости установления объективных оснований разграничения «управления» и «руководства». Но должного единства взглядов не достигнуто.

Одни авторы, прежде всего философы, экономисты, ряд ученых, занимающихся проблемами административного права, считают, что «управление» и «регулирование» по существу идентичные понятия и различия между ними нет, так как назначение у них одно — сознательно, на основе познанных закономерностей воздействовать на различные сферы общественной жизни в целях обеспечения их успешного функционирования и развития. Другие авторы считают, что «государственное регулирование» и «государственное управление» в точном смысле не идентичные понятия, и рассматривают регулирование как политическое направление, сердцевину всей управленческой деятельности, как наиболее важный признак, характеризующий деятельность всех органов, наделенных государственно-властными полномочиями.

Среди ученых, не отождествляющих государственное управление и государственное регулирование, также нет единства взглядов. Одни авторы настаивают на том, что «регулирование» более широкое понятие, чем «управление», другие, наоборот, утверждают, что понятие «регулирование» более объемное и широкое, чем «управление», которое входит в регулирование наряду с контролем и планированием. Исходя из этого И.Ф. Панкратов предложил пользоваться более широким понятием «государственное регулирование», охватывающими «государственное управление»<sup>1</sup>.

Регулирование предполагает направление деятельности нескольких систем отраслевых органов, постановку общих вопросов, а управление обеспечивает непосредственное воздействие на предприятия и учреждения, т.е. такое воздействие, когда между субъектом и объектом управления нет промежуточных звеньев.

Управление, которое не имеет непосредственного характера, преобразуется в регулирование. Можно выделить характерные признаки государственного регулирования отношений в сфере сельского хозяйства. Ему присущ государственно-правовой характер регулирования и в нем проявляется внутренняя функция государства. Государственное регулирование имеет целью достижение максимальной эффективности для удовлетворения спроса населения в продуктах питания, сырья и продовольствии растительного и животного происхождения. Задачей государственного регулирования является координация и развитие межотраслевых и внутриотраслевых связей.

<sup>1</sup> См.: Панкратов И. Ф. Государственное руководство сельским хозяйством в СССР.— М., 1969.— С. 59.

Сказанное позволяет определить государственное регулирование как экономически-правовые меры, направленные на установление рыночных отношений, разгосударствление, приватизацию, предпринимательство, развитие села и разных форм хозяйствования с целью улучшения организации производства и доведения продукции сельского хозяйства до потребителя.

## **2. Принципы государственного регулирования сельскохозяйственного производства**

Концепцией перехода Украины к рыночной экономике предусматривается: формирование системы экономических институтов государственного управления, разработка и согласование стратегии экономической, социальной и научно-технической политики, укрепление условий функционирования рыночных отношений, регулирование предложений и спроса на товары, перераспределение доходов населения и субъектов хозяйствования, стимулирование производства новой продукции, бюджетного финансирования региональной политики, сохранение окружающей природной среды. В этой связи можно говорить о наличии соответствующих принципов государственного регулирования сельского хозяйства, которые, как правило, отображены в действующей правовой системе: одни из них непосредственно зафиксированы в правовой норме; другие необходимо выводить из общего направления правового регулирования взаимоотношения субъектов; третьи закреплены в локальном законодательстве; четвертые, хотя и не нашли конкретного отражения в законодательстве, но являются идеями, проходящими через систему законов и норм.

Одним из таких принципов является создание равных условий для развития всех форм собственности. Указанный принцип относится как к установленному Законом «О формах собственности на землю». Земельным кодексом равенству форм собственности на землю, так и к паритету форм хозяйствования, организованных на базе различных форм собственности.

Все субъекты сельскохозяйственного производства вправе осуществлять различные виды производственной деятельности для получения прибыли, что формирует принцип свободы предпринимательской деятельности. Однако свобода предпринимательской деятельности предусматривает не только независимую практическую реализацию целей сельскохозяйственных товаропроизводителей, но и установление определенных прав и обязанностей этих производителей, а также определение статуса органов власти и управления в сфере сельскохозяйственной деятельности.

Кроме указанных, большое значение имеют принципы законности, принцип совмещения отраслевого и территориального развития, принцип единения и дифференциации в подходе к субъектам сельскохозяйственной деятельности, принцип взаимодействия и взаимосогласованности деятельности всех предприятий агропромышленного комплекса, принцип достижения конечных результатов в сельскохозяйственном производстве. Необходимо помнить, что приведенные принципы не являются исчерпывающими в связи с развитием как аграрного сектора экономики в целом, так и самой системы государственного регулирования сельского хозяйства.

## **3. Формы государственного регулирования сельского хозяйства**

Коренные изменения в организации сельского хозяйства вызывают необходимость системного, комплексного анализа деятельности государственного аппарата в этой области управления экономикой. Поэтому важно не только исследовать понятие регулирования отрасли, но и раскрыть формы и методы регулятивной деятельности. Под правовыми формами регулирования производства следует понимать правотворческую и правоохранительную деятельность государства, выражающуюся в разработке и издании нормативных актов субъектов регулирования, закрепляющих общие правила поведения (правовые нормы), и в обеспечении их исполнения. В более широком смысле под формами государственного регулирования понимается тот или иной способ выражения регулирующей деятельности, самостоятельные группы родственных по характеру одинаковых или сходных в своем внешнем проявлении действий, с помощью которых субъект регулирования осуществляет регулятивные (регулирующие) функции.

Вопрос о формах регулирования неразрывно связан с сущностью и с содержанием этого вида государственной деятельности. Формы регулирования непосредственно выражают действия государственных органов по регулированию сельскохозяйственными предприятиями, структуру их деятельности и основы ее реализации.

По своему содержанию и направленности формы регулирования разнообразны. Это обеспечивает единство функционирования органов государственного регулирования в решении поставленных задач. Правовая

регламентация деятельности государственных органов по регулированию сельского хозяйства не ограничивает их инициативу, а способствует эффективности регулирования.

В юридической литературе имеются различные классификации форм деятельности государства. Наиболее распространенной классификацией является следующая: установление норм права; применение норм права; организационная деятельность; материально-техническая деятельность. Однако некоторые авторы полагают, что организационная и материально-техническая формы деятельности носят вспомогательный характер и осуществляются в любой деятельности органов государства, т.е. данные функции охватываются исполнительной деятельностью. С этим вряд ли можно согласиться.

Нередко к формам деятельности государства относят также заключения гражданско-правовых сделок. Вряд ли можно считать правильным заключение договоров и гражданско-правовых сделок формой государственного управления. Они тесно связаны с осуществлением государственного регулирования. Но считать его формой не могут, т.к. при заключении договоров органы государственного регулирования действуют как субъекты гражданского права. Договоры являются следствием государственного регулирования. Участники договора выступают как равноправные стороны, а для государственного регулирования характерны отношения подчиненности.

Целесообразно придерживаться такой классификации форм деятельности государства: правотворческая; право-применительная; правоохранительная; организационная деятельность<sup>1</sup>. Все формы деятельности органов государственного регулирования в области сельского хозяйства тесно взаимосвязаны, только их комплексное использование позволяет оптимально решить задачи, возникшие перед сельскохозяйственным производителем, рационально использовать имеющиеся юридические средства.

<sup>1</sup> См.: Аграрне право України. - К., 1996.— С. 394.

Правотворческая деятельность — это деятельность уполномоченных органов государства, законодательной и исполнительной власти по изданию соответствующих правовых актов. Правовые акты органов государства регулируют вопросы, связанные с совершенствованием организации и деятельности отраслевого аппарата, улучшения планирования, морального и материального стимулирования труда работников сельского хозяйства; внедрением в сельскохозяйственное производство достижений науки, экономических стимулов хозяйствования; наиболее эффективным использованием материально-технических и финансовых средств; укреплением законности.

Посредством правовых актов определяется порядок осуществления хозяйственной деятельности субъектов сельскохозяйственного производства; основы их правового положения; режим земель сельскохозяйственного назначения. Правотворчество субъектов государственного регулирования осуществляется путем разработки, обсуждения и принятия установленных законодательством нормативных актов.

Единственным органом законодательной власти в Украине согласно ст. 75 Конституции является Верховная Рада Украины. Она принимает законы, вносит в них изменения и дополнения, утверждает общегосударственные программы экономического развития страны. В ст. 92 Конституции закреплено, что исключительно законами определяются основы использования природных ресурсов, основы социальной защиты, регулирования труда, правовые основы и гарантии предпринимательства и т.п. За годы независимости Украины были приняты важнейшие законы в сфере регулирования сельского хозяйства, к которым относятся законы: «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О сельскохозяйственной кооперации», «Об аренде земли» «О собственности», «О предпринимательстве» и другие законы.

Субъектами правотворчества также являются органы государственной исполнительной власти. Правовые нормы постоянно изменяются и приводятся в соответствие с теми задачами, которые стоят перед отраслью, имеющимися материальными и финансовыми возможностями государства и сельскохозяйственного производства. Таким образом, Правотворческая деятельность государства и его органов определяется важностью роли права в регулировании

общественных отношений в аграрном секторе экономики Украины.

Формой государственного регулирования сельского хозяйства является правоприменительная деятельность. Сущность этой деятельности сводится к тому, чтобы реализовывать в конкретных жизненных обстоятельствах аграрную политику государства, правовые нормы путем различных способов. Она является оперативно-творческой, требует инициативы, активности, целеустремленности при решении задач, учета всех обстоятельств, складывающихся в конкретной отрасли, в каждом хозяйстве.

Правоприменительная деятельность находит свое юридическое выражение в издании правовых актов индивидуального характера, содержащих государственно-властные предписания о субъективных правах и юридических обязанностях различных органов, должностных лиц, субъектов сельскохозяйственного производства.

Конкретность таких предписаний проявляется в том, что: они персонифицированы, т.е. их адресатом является определенное лицо; с их помощью решаются индивидуальные вопросы, возникающие в сфере

государственного регулирования; они являются юридическими фактами, вызывающими возникновение конкретных отношений<sup>1</sup>. Индивидуальные акты наиболее распространены в практике деятельности по государственному регулированию сельского хозяйства, однако главным требованием, предъявляемым к их изданию, является их соответствие нормативным актам.

Правоохранительная деятельность, будучи важной формой государственного регулирования, выражается в проверке соответствия всей фактической деятельности нормам права, во всемерной защите общегосударственных интересов, прав сельскохозяйственных производителей, работников отрасли. Необходимость правоохранительной деятельности объясняется имеющимися фактами нарушения правовых норм.

Нарушения выражаются как в активной, так и в пассивной формах. Нарушения норм в активной форме состоят в том, что отдельные лица прямо нарушают предписания правовых норм (хищения, нарушения требований

<sup>1</sup> См.: Алехин А.П. Административное право Российской Федерации.— М., 1996.— С.231.

законодательства о земле и природопользовании, игнорирование агротехнических и зоотехнических требований, сдача нестандартной продукции и т.п.). В пассивной форме нарушения правовых норм выражаются в бездействии, отсутствии умного и твердого распорядительства, бесхозяйственности.

Правоохранительная деятельность выражается: в осуществлении органами государства контрольно-надзорных полномочий, проверки фактического осуществления исполнительно-распорядительных функций; в принятии решений о восстановлении нарушенных прав предприятий и организаций; в принятии мер по предупреждению неправомерных действий и поступков в будущем.

Осуществляя правоохранительную функцию, органы государства используют уголовно-правовые, административно-правовые средства защиты. Правоохранительная деятельность будет эффективной и результативной, если она носит систематический характер, когда не только даются указания об исправлении недостатков, наказываются виновные, но и осуществляются профилактические меры.

Посредством правоохранительной деятельности органы государственного регулирования осуществляют государственный контроль за использованием земель, правильной эксплуатацией машинно-тракторного парка, применением других материально-технических средств, организуют мероприятия по охране природы, рациональному использованию оросительных, обводнительных и других мелиоративных сооружений, охране поверхностных и подземных вод, полезащитных лесонасаждений, посевов, соблюдению правил содержания животных. Осуществляя контроль, вышестоящие органы отменяют или приостанавливают незаконные акты других субъектов государственного регулирования.

Законодательство обеспечивает охрану общественных отношений в сельском хозяйстве также путем привлечения виновных лиц к уголовной, административной, гражданской, дисциплинарной ответственности. Главная роль в осуществлении правоохранительной деятельности принадлежит органам прокуратуры, на которых эта обязанность возложена Конституцией и Законом «О прокуратуре».

Формой государственного регулирования сельского хозяйства является организационная деятельность. Цель ор-

ганизационных действий — в обеспечении четкой максимально эффективной деятельности сельского хозяйства и тесно связанных с ней других отраслей АПК. Естественно, что для функционирования сельского хозяйства большое значение приобретают содержание и сущность организационных действий всех систем органов законодательной и исполнительной власти.

К организационным формам государственного регулирования сельского хозяйства можно отнести: разъяснение смысла нормативных актов; проведение служебных совещаний; составление инструктивных писем, обобщений и т.п.

Центральным органом, осуществляющим регулятивные функции по отношению к сельскому хозяйству, является Министерство аграрной политики Украины. Указанное министерство является центральным органом государственной исполнительной власти, подведомственным Кабинету Министров Украины. Оно проводит государственную политику в сельском хозяйстве, мясной, молочной, плодоовощной, винодельной, элеваторной, комбикормовой, хлебопекарной и некоторых других отраслях промышленности, связанных с производством продовольствия.

К числу его основных функций относится и организационная функция, которая включает: разработку основных направлений аграрной реформы и продовольственной политики; подготовку предложений по вопросам развития сельского хозяйства, мясной, молочной, плодоовощной, винодельной, элеваторной и других отраслей промышленности в условиях функционирования многоукладной экономики; организацию производства и закупок в государственные ресурсы семян зерновых культур, гибридных семян кукурузы, семян трав, сена, их хранения и использования; обеспечение потребностей государства в продовольствии и сельскохозяйственном сырье; организацию поставок продовольствия по международным соглашениям; осуществление мер по экономическому стимулированию товаропроизводителей, обеспечению

эквивалентного обмена между сельским хозяйством, промышленностью и другими отраслями; создание равных условий для развития разных форм хозяйствования. Но спектр организационных функций Министерства аграрной политики этим не ограничивается. Его функции чрезвычайно обширные и многоаспектные.

Таким образом, правотворческая, правоприменительная, правоохранительная и организационная деятельность выступают в качестве основных форм государственного регулирования сельского хозяйства, под которым понимается внешнее проявление деятельности соответствующих органов государства и должностных лиц, направленное на регулирование отношений в этой сфере экономики и достижение максимальной эффективности сельскохозяйственного производства.

#### **4. Методы государственного регулирования сельского хозяйства**

Проблеме методов государственного регулирования сельского хозяйства, другими отраслями в научной литературе уделено довольно большое внимание. Но многие вопросы остаются нерешенными или их решение вызывает сомнение. Правильное уяснение их сущности — необходимое условие научного регулирования сельскохозяйственным производством.

В юридической литературе распространенным является рассмотрение метода государственного регулирования как конкретного способа, приема практического осуществления стоящих перед органами государственного регулирования задач. Другие авторы видят в методах политику «применения определенных средств, находящихся в распоряжении данных органов», «способ организационного воздействия органа регулирования на регулируемые системы», а также приемы руководства, способы осуществления и решения задач.

В научном понимании метод всегда представляет совокупность однородных способов, приемов, применяемых систематически при реализации функций государственного регулирования. Именно совокупность однородных или взаимосвязанных приемов — характерная черта метода, являющегося основным компонентом, определение самого понятия метода.

Применение того или иного метода определяется характером регулируемых отношений, спецификой объектов регулирования, компетенцией субъекта регулирующей деятельности, важностью регулируемого вопроса, соотношением между субъектом и объектом. Но при любых обстоятельствах применение того или иного метода должно быть продиктовано не субъективным желанием субъекта регулирования, а обусловлено научными принципами деятельности по регулированию сельского хозяйства, предусматриваться или дозволяться правовыми нормами.

Методы не остаются неизменными, раз и навсегда данными. Сочетание методов государственного регулирования сельского хозяйства, выделение среди них ведущих, определяющих зависит от уровня производительных сил и состояния производственных отношений. Наиболее оптимальное течение общественных процессов достигается при использовании всей совокупности методов. Недооценка, равно как и переоценка какого либо метода и неиспользование других, ведет к снижению эффективности государственного регулирования сельского хозяйства.

Методы находятся в определенной взаимосвязи, и каждый из них своеобразно воздействует на поведение участников общественного производства, деятельность органов государственного регулирования сельского хозяйства, сельскохозяйственных производителей. Методы государственного регулирования сельского хозяйства, будучи взаимосвязанными, классифицируются по определенным признакам, что позволяет наиболее полно выяснить их роль и назначение.

В качестве критериев классификации могут быть положены различные основания. В литературе по государственному регулированию и управлению экономикой выделяются в различных вариациях административные, экономические, общественные, воспитательные, организационные методы регулирования.

Ученые-юристы, занимающиеся правовыми проблемами государственного регулирования и управления сельским хозяйством, выделяют административные и политические методы, говорят о методе обязательных предписаний, рекомендаций и разрешений, а также о наиболее общих методах правового регулирования — убеждении и принуждении. Все методы государственного регулирования сельским хозяйством подразделяются на общие и специальные<sup>1</sup>.

К общим следует отнести экономические и административные. Они реализуются на всех условиях государственного регулирования, применимы к каждому объекту

<sup>1</sup> См.: Рослов П. Н. Государственное руководство сельскохозяйственными предприятиями. — Харьков, 1985. — С. 58. Руководства, направлены непосредственно на осуществление производства сельскохозяйственной продукции. Специальные методы являются составной частью общих методов. Они конкретизируют общие методы и в совокупности способствуют осуществлению регулирования сельского хозяйства.

Наибольший интерес, на наш взгляд, представляют следующие методы государственного регулирования сельского хозяйства: убеждения, дозволения, прямых указаний, административный, экономический,



рекомендаций.

Регулирование отраслями сельского хозяйства осуществляется, прежде всего, методом убеждения. Этот метод воздействия на общественные отношения представляет собой комплекс воспитательных, разъяснительных и поощрительных мер, осуществляемых в целях обеспечения высокой организованности и дисциплины, добросовестного выполнения и соблюдения социальных и технических норм. Метод убеждения выступает как постоянная разъяснительная, воспитательная работа, способствующая приобретению и углублению работниками собственного опыта, распространению достижений науки и техники, повышению правовой культуры, моральному и материальному поощрению работников.

На практике государственные органы в регулировании сельского хозяйства все больше применяют метод дозволения. Основа этого метода — совершенствование самостоятельности в деятельности хозяйств, значительный рост квалифицированных кадров, повышение роли сельскохозяйственных производителей в управлении производством. При использовании метода дозволения государственные органы предоставляют право самим сельскохозяйственным предприятиям решать тот или иной вопрос.

К прямым предписаниям относятся акты, в которых указывается конкретное поведение, не допускающее каких либо отклонений, и которыми руководствуется субъект в хозяйственно-производственной деятельности. Они претворяются в жизнь не механически, а при активном участии руководящего персонала предприятий, специалистов, работников сельского хозяйства.

Метод прямых предписаний применяется государственными органами в отношении сельскохозяйственных предприятий, когда их деятельность должна соответствовать общегосударственным интересам. Однако метод прямых

предписаний не должен вести к вмешательству в организаторскую и иную деятельность внутрихозяйственных органов и их подмене.

При государственном регулировании сельского хозяйства применяется и такой метод, как метод рекомендации. Он заключается в том, что государственные органы предлагают тот или иной вариант решения, а хозяйства сами определяют его приемлемость. Рекомендации, в отличие от обязательных предписаний, исполняются на принципиально новых условиях в силу их авторитетности и научной обоснованности.

По поводу методов государственного регулирования сельского хозяйства уже много лет ведется оживленная дискуссия. Одни авторы относят их к правовым нормам, другие считают, что рекомендательные нормы не содержат признаков, характерных для норм права.

Особенность рекомендательной нормы состоит в том, что она не носит обязательного характера.

Рекомендации, даже если они заключены в форму юридического акта, содержат положения, исполнение которых юридическими санкциями не обеспечивается. Поэтому их нельзя считать правовыми установлениями, т. к. они лишены свойства обязательности исполнения.

Особенность рекомендательных норм состоит в том, что они указывают направления решения того или иного вопроса. Выбор окончательного решения принадлежит сельскохозяйственному производителю. При таком условии рекомендательные нормы характеризуются как не имеющие обязательной силы. Если норма будет принята, то она приобретает черты внутрихозяйственной нормы и становится регулирующей для данного хозяйства.

Административный и экономический методы являются основными в деятельности государственных органов по регулированию сельского хозяйства. Они взаимообусловлены и дополняют друг друга.

Противопоставление административных методов экономическим означает противопоставление политики экономике. Они характеризуются единством цели. Наиболее оптимальное осуществление деятельности по регулированию сельским хозяйством достигается при неразрывном единстве экономических и административных методов.

Административные методы государственного регулирования есть способы и приемы воздействия на управляющую и управляемую системы, их отдельные элементы с использованием отношений соподчинения. Особенности административных методов заключаются в том, что с помощью этих методов осуществляется прямое воздействие на управляемый объект; определяются ближайшие задачи управляемого объекта, порядок и сроки их выполнения, устанавливаются ресурсы и условия работы.

Если экономические методы побуждают действовать в определенном направлении, то административные заставляют. Приказы, задания, постановления, распоряжения, указания характеризуются обязательностью их выполнения. Их невыполнение рассматривается как прямое нарушение дисциплины и сопровождается наложением соответствующего взыскания.

Административные методы не только имеют самостоятельное значение, но и являются опосредующим звеном для осуществления других методов, например экономических. Преимущество административных методов состоит в том, что оперативность осуществления решений обеспечивает возможности в кратчайшие сроки внести изменения в складывающуюся производственную ситуацию и своевременно устранить негативные моменты.

*Экономическими методами следует, считать такую совокупность средств воздействия, которая основывается на использовании системы экономических стимулов (оплата труда, премирование, цена, себестоимость, хозрасчет, прибыль, рентабельность, кредит), предусматривающих материальную заинтересованность и материальную ответственность управленческих работников, коллективов в процессе решения стоящих задач. Характерная черта экономических методов в регулировании сельского хозяйства заключается в разнообразных стимулирующих средствах, материальной заинтересованности, что позволяет объектам руководства действовать в заданном направлении, развивать саморегулирование без вмешательства*

управляющих органов.

К числу экономических методов относят: ценообразование, хозрасчет, льготное кредитование, финансирование, экономические санкции, налоги, компенсации. Хозрасчет как метод хозяйствования обладает принципами: относительной хозяйственной самостоятельности в имущественной и плано-организационной сферах; стоимостного соизмерения расходов с доходами, самокупаемости и прибыльности; материальной заинтересованности коллективов и каждого отдельного работника в результатах своей

хозяйственной деятельности; материальной ответственности за эти результаты.

В качестве метода государственного регулирования сельского хозяйства выступает и ценообразование. В соответствии с постановлением Кабинета Министров Украины от 21 июля 1994 года «О ценообразовании на сельскохозяйственную продукцию и сырье» Минфин Украины разрабатывает и доводит до сельскохозяйственных товаропроизводителей ориентировочные закупочные цены и порядок закупок и расчетов за зерно и другую продукцию на каждый год.

Ведется поэтапный переход к паритетным закупочным ценам на сельскохозяйственную продукцию, которая реализуется в государственные ресурсы по государственному контракту и государственному заказу. Нормы прибыли должны обеспечивать сельскохозяйственным производителям оптимальные условия для расширенного восстановления и согласовываться с платежеспособным спросом населения.

В соответствии с Законом «О приоритетности социального развития села и АПК в народном хозяйстве» проводится государственное инвестирование развития социальной сферы села и АПК. Строительство в сельской местности объектов образования, охраны здоровья, водопроводов, линий газоснабжения и электроснабжения и т.п. осуществляется за счет государственного и местного бюджетов.

В качестве экономического метода выступает льготное кредитование. Для поддержки, например, крестьянских хозяйств и создания стабильных условий в случае получения кредита банка используются средства Украинского государственного фонда поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств. Кроме того, законодательством установлены определенные льготы по налогообложению крестьянских хозяйств.

Экономические методы в современных условиях являются наиболее действенными средствами влияния на объекты государственного регулирования, т.к. их применение позволяет создавать экономические условия, которые подталкивают сельскохозяйственных производителей действовать в направлении, необходимым обществу, решать те или иные вопросы в соответствии с общегосударственными и личными интересами. Они позволяют сохранить свободный выбор поведения.

Таким образом, методы государственного регулирования сельского хозяйства представляют собой способы, приемы, которые используются в процессе регулятивной деятельности органами законодательной и исполнительной власти для решения задач в сфере сельскохозяйственного производства с целью достижения определенных результатов.

## **Глава 5**

### **ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**

#### **ЗА НАРУШЕНИЕ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

##### **1. Понятие ответственности за нарушение аграрного законодательства**

Юридическая ответственность понимается как государственное принуждение к исполнению требований, предписанных законодательством, как охранительное правоотношение, в котором нарушитель обязан отвечать за свои виновные поступки. Чаще всего под юридической ответственностью понимаются негативные последствия совершенных правонарушений. Ответственность в аграрном праве представляет собой комплексный правовой институт. Он включает в себя совокупность юридических норм, закрепляющих виды, средства и порядок применения мер за нарушения в сельскохозяйственном производстве. Виды и средства ответственности нарушителей норм аграрного законодательства сложились в традиционных отраслях права. Они имеют межотраслевую или общеправовую сферу применения, поэтому активно используются в целях охраны правопорядка в аграрном секторе экономики.

Объектом ответственности является виновное нарушение юридических предписаний, регулирующих осуществление производственно-хозяйственной и иной деятельности сельскохозяйственных предприятий и

их объединений. Предусмотренные законодательством виды и меры ответственности применяются с учетом специфики функционирования сельскохозяйственного производства, условий жизни и быта тружеников села.

Результаты производственно-хозяйственной деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей во многом зависят от правильного использования климатических, погодных, естественных и биологических факторов, рационального использования природных ресурсов, их сбережения и воспроизводства. Влияние указанных факторов на результаты и объем производства сельскохозяйственных продуктов важно учитывать во многих случаях:

при определении характера правонарушения, установлении степени вины работника сельского хозяйства в правонарушении, определении размеров убытков, причиненных сельскохозяйственному предприятию, учете конкретных условий, при которых совершено правонарушение. Например, на работника сельскохозяйственного предприятия, как и любого другого, нельзя возлагать ответственность за ущерб, который может быть отнесен к категории нормального производственно-хозяйственного риска. Нельзя возлагать ответственность согласно ст. 130 КЗоТ также за неполученные предприятием доходы и за вред, причиненный работником, находившимся в состоянии крайней необходимости.

Органы сельскохозяйственных предприятий не имеют права самостоятельного установления мер юридической ответственности. Они в установленном законом порядке применяют эти меры как средство укрепления законности в сельском хозяйстве. Чаще всего нарушения в сельскохозяйственном производстве возникают в связи с нарушением предписанных запретов.

Нарушение норм аграрного законодательства можно различать по видам юридической ответственности. По действующему законодательству установлены следующие виды юридической ответственности за совершенные правонарушения: дисциплинарная, материальная, имущественная, административная, уголовная. Такая классификация характеризует в основном юридический метод, меры и процессуальный порядок их применения к нарушителям законодательства. И можно согласиться с мнением некоторых ученых, указывающих, что названная классификация, несмотря на свою распространенность, не имеет под собой научной основы, так как построена на разнородных признаках: межотраслевых, отраслевых и внутриотраслевых<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Сыроватская Л.А. Ответственность по трудовому праву.—М., 1992.—С. 15.

В литературе выдвинуты предложения о существовании экономической, эколого-правовой, земельно-правовой и других видов ответственности (В.В. Петров, Б.В. Ерофеев, Е.П. Губин). Привлекательным является мнение о том, чтобы каждой отрасли права соответствовала присущая ей юридическая ответственность. Однако это вряд ли возможно, так как в большинстве отраслей права, как правило, отсутствуют присущие только одной отрасли санкции либо меры воздействия на правонарушителя. Эти меры и санкции имеют унифицированный характер (штраф, возмещение вреда) и применяются как в одной, так и в других отраслях права.

Виды юридической ответственности можно рассматривать не только по отраслевому признаку. По видам неправомерных деяний, которые противоречат нормам аграрного законодательства, наиболее важными и характерными являются: экологические правонарушения (нарушение предписаний об улучшении сельскохозяйственных земель, охране почв и других природных ресурсов, используемых в сельском хозяйстве); нарушение организационных основ и правил ведения сельскохозяйственного производства (невыполнение предписаний правил внутреннего распорядка, нарушение ветеринарных правил обслуживания животных, правил и норм техники безопасности и производственной санитарии, охраны здоровья работников сельскохозяйственных предприятий); виновное причинение ущерба имуществу сельскохозяйственных предприятий.

По субъектам ответственности можно различать индивидуальную и коллективную ответственность, по органам применения — судебную и административную. Субъектами ответственности за нарушение аграрного законодательства признаются: граждане, ведущие крестьянское (фермерское) хозяйство, владельцы личных подсобных хозяйств, другие работники сельскохозяйственного производства, а также сельскохозяйственные организации (предприятия, кооперативы, общества и т.д.), основным видом деятельности которых признается производство и реализация сельскохозяйственной продукции. Правонарушения, которые совершаются этими субъектами, неоднородны. Многие из них носят ярко выраженный аграрно-правовой характер, другие имеют более сложный характер, так могут одновременно нарушать правопорядок, предписанный нормами различных отраслей права.

Таким образом, укрепление правопорядка в области сельскохозяйственного производства — хозяйственного использования земельных участков, защиты имущественных и иных прав сельскохозяйственных товаропроизводителей, охраны социальных прав сельских жителей — обеспечивается не только нормами аграрного законодательства, но и мерами, которые предусмотрены в нормах гражданского, финансового, административного, уголовного законодательства.

Но применение соответствующих мер и санкций происходит за совершение аграрных правонарушений, т. е. проступков, нарушающих требования аграрного законодательства, учитывающего особенности развития агропромышленного комплекса вообще, и сельского хозяйства в частности. Учет этих особенностей придает мерам уголовной, административной, имущественной, материальной, уставной и другим видам ответственности аграрный аспект, что влечет за собой утрату этими мерами и санкциями своего отраслевого характера и приобретения межотраслевого, общеправового аспекта.

## **2. Дисциплинарная ответственность лиц, занятых в сельскохозяйственном производстве**

Дисциплинарная ответственность членов сельскохозяйственных организаций и лиц, работающих по трудовому договору, установлена действующим законодательством о труде и аграрным законодательством за те или иные нарушения организации труда, правил внутреннего распорядка и безопасной работы. За нарушения трудовой дисциплины ст. 147 КЗоТ в качестве мер дисциплинарного взыскания установлены выговор и увольнение.

При наложении дисциплинарных взысканий должны учитываться тяжесть совершенного проступка, обстоятельства, при которых он совершен, предшествующая работа и поведение работника. Для наложения взыскания должны быть затребованы объяснения от нарушителя трудовой дисциплины. Дисциплинарное взыскание налагается непосредственно за обнаружением проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая времени болезни работника или пребывания его в отпуске. Взыскание не может быть наложено позднее шести месяцев со дня совершения проступка. За каждое нарушение трудовой дисциплины может быть наложено одно дисциплинарное взыскание. Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано в установленном порядке.

Таковы общие правила наложения дисциплинарных взысканий за нарушение трудовой дисциплины, предусмотренные КЗоТ и в равной мере применяемые в различных отраслях экономики и для всех работающих по трудовому договору, в том числе и работающих в сельскохозяйственных организациях. Однако существуют и определенные особенности дисциплинарной ответственности работников сельскохозяйственных предприятий.

Трудовая деятельность в крестьянском (фермерском) хозяйстве, например, осуществляется на основе саморегулирования. Закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» закрепляет лишь принципиальные положения о труде в крестьянском хозяйстве, а члены этого хозяйства самостоятельно определяют и регламентируют свои трудовые отношения, разрабатывая Правила внутреннего трудового распорядка своего хозяйства, в которых они могут предусмотреть также меры дисциплинарной ответственности для нарушителей. Ориентиром для этих хозяйств могут служить предписания о дисциплинарной ответственности, действующие в государственных сельскохозяйственных предприятиях или сельскохозяйственных кооперативах.

В сельскохозяйственных кооперативах дисциплинарные отношения регламентируются прежде всего уставными нормами. Член сельскохозяйственного кооператива обязан соблюдать Устав, выполнять свои обязанности перед хозяйством, добросовестно трудиться, соблюдать трудовую, производственную, технологическую, санитарную дисциплину и правила техники безопасности. В случае нарушения дисциплины, Устава хозяйства, Правил внутреннего распорядка собрание членов хозяйства может принять решение об исключении таких лиц из членов хозяйства. Исключение из членов хозяйства производится после применения к этим лицам других мер взыскания.

Лица, работающие в крестьянских (фермерских) хозяйствах, сельскохозяйственных кооперативах, иных сельскохозяйственных объединениях по трудовому договору, привлекаются к дисциплинарной ответственности по правилам КЗоТ, распространяющимся на всех работников. Разногласия об основаниях и законности применения мер дисциплинарной ответственности в сельскохозяйственных организациях разрешаются в порядке, установленном законодательством для разрешения трудовых споров.

## **3. Материальная ответственность работников сельскохозяйственных предприятий**

Материальная ответственность работника за ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации при исполнении им трудовых обязанностей, является самостоятельным видом юридической ответственности, регулируемой нормами трудового законодательства и иными нормативными актами.

Основаниями ее применения признаются вред, ущерб и убытки, причиненные виновным субъектом, которые приводят к обязанности виновного компенсировать ущерб в размерах, установленных законодательством. Субъектами материальной ответственности выступают лица, которые состоят в трудовых либо членских отношениях с потерпевшей стороной, хозяйством, работодателем.

Материальная ответственность лиц, работающих в аграрном секторе экономики, определяется различными законами и иными нормативно-правовыми актами. Так, Закон Украины «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» закрепил, что трудовые отношения в крестьянском хозяйстве определяются и регулируются членами хозяйства. О порядке возмещения ущерба, причиненного их действиями своему хозяйству, указаний в законе нет.

Лица, работающие в сельскохозяйственных коммерческих и некоммерческих организациях (предприятиях)

и крестьянских (фермерских) хозяйствах по трудовому договору, отвечает перед своим хозяйством за причиненный ущерб согласно действующему законодательству о труде. В ст. 130 КЗоТ предусматривается, что материальная ответственность за ущерб, причиненный работником предприятию, учреждению, организации при исполнении трудовых обязанностей, возлагается на работника при условии, если ущерб причинен по его вине.

Другая особенность материальной ответственности, предусмотренной трудовым законодательством, состоит в том, что она, как правило, ограничена определенной частью заработка работника, тогда как имущественная ответственность, регулируемая нормами гражданского права, обычно возлагается на соответствующее лицо в полном объеме, включая упущенную выгоду. Кроме того, стст. 130, 131 КЗоТ предусматривают, что при определении ущерба, причиненного работником при исполнении им своих трудовых обязанностей, учитывается только прямой действительный ущерб, а не полученные доходы.

Недопустимо возложение на работника ответственности за такой ущерб, который может быть отнесен к категории нормального производственно-хозяйственного риска. При этом на администрацию предприятия возлагается обязанность создать работникам условия, необходимые для нормальной работы и обеспечения полной сохранности вверенного им имущества.

Работник, причинивший ущерб предприятию, учреждению, организации, может добровольно возместить его полностью или частично. С согласия администрации он вправе передать для возмещения ущерба равноценное имущество или исправить повреждение. Указанная материальная ответственность именуется основной, или ограниченной.

В аграрном праве существуют также полная и повышенная материальная ответственность, которые применяются в случаях, прямо предусмотренных в законе. Случаи полного возмещения ущерба предусмотрены ст. 134 КЗоТ, к которым отнесены: когда между работником и администрацией заключен письменный договор о принятии на себя работником полной материальной ответственности за необеспечение сохранности имущества и других ценностей, переданных ему для хранения или для других целей; когда имущество и другие ценности были получены работником под отчет по разовой доверенности или по другим разовым документам; когда ущерб причинен действиями работника, которые имеют признаки деяний, преследуемых в уголовном порядке; когда ущерб причинен работником, находившимся в нетрезвом состоянии;

когда ущерб причинен недостаточной, умышленным уничтожением или умышленной порчей материалов, полуфабрикатов, изделий (продукции), в том числе при их изготовлении, а также инструментов, измерительных приборов, спецодежды и других предметов, выданных предприятием, учреждением, организацией работнику в пользование; когда в соответствии с законодательством на работника возлагается полная материальная ответственность за ущерб, причиненный предприятию, учреждению, организации при исполнении трудовых обязанностей; когда ущерб причинен не при исполнении трудовых обязанностей; когда должностное лицо виновно в незаконном переводе работника на другую работу.

Полная материальная ответственность работников сельского хозяйства установлена постановлением Кабинета Министров Украины от 22 января 1996 года «О порядке определения размера ущерба от хищения, недостачи, уничтожения (порчи) материальных ценностей». Согласно п. 5 указанного постановления в случае хищения или гибели животных сумма убытков определяется по закупочным ценам, которые сложились на момент возмещения убытков с применением коэффициента 1,5, т. е. в полуторакратном размере причиненного вреда.

При определении стоимости скота необходимо руководствоваться постановлением Министерства экономики Украины от 30 апреля 1992 года «О порядке оценки ущерба от хищения, недостачи, уничтожения и порчи материальных ценностей». В п. 8 этого постановления предусмотрено, что в случае хищения или гибели скота сумма убытков определяется по закупочным ценам, которые сложились на момент установления данного факта. При этом возмещаются они в размере, в полтора раза превышающем стоимость скота.

Убытки, вызванные недостаточной крупного рогатого скота, свиней, овец и лошадей в случае халатности виновных лиц, возмещаются в размере стоимости животных по государственным закупочным ценам. В случае хищения этих видов животных сумма убытков возрастает в полтора раза по сравнению с их стоимостью по тем же ценам. Органами управления в хозяйствах может быть разрешено лицам, виновным в гибели лошадей, крупного рогатого скота, свиней, овец и коз, возместить причиненные убытки сдачей предприятию равноценных животных, а также списать с работников задолженность по поданным искам, если они возвратили скот или выплатили его стоимость.

#### **4. Имущественная ответственность за аграрные правонарушения**

Имущественная ответственность представляет собой обязанность субъекта, виновного в причинении вреда либо убытков, возместить или компенсировать ущерб, нанесенный собственнику или законному владельцу имущества. Имущественная ответственность за нарушение аграрного и иного

<sup>1</sup> См.: «Урядовий кур'єр» от 1 февраля 1996 года.

законодательства предусмотрена в основном нормами, содержащимися в гражданском, земельном и аграрном законодательстве. Оно состоит в полном возмещении причиненного ущерба, включая упущенную выгоду. Аграрное законодательство закрепляет различные формы имущественной ответственности, которые удобнее различать по характеру совершенного правонарушения.

В связи с тем, что земля выполняет в сельском хозяйстве роль основного средства производства, справедливо говорить в первую очередь об имущественной ответственности за нарушение земельных прав либо неисполнение земельных обязанностей. В ст. 117 Земельного кодекса предусматривается, что предприятия, учреждения, организации и граждане обязаны возместить убытки, причиненные ими в результате нарушения земельного законодательства. Из указанной нормы видно, что обязанность возместить

убытки возникает в связи с правонарушением.

Однако имущественная ответственность по нормам аграрного законодательства может наступить и в связи с правомерными действиями. Так, убытки, причиненные изъятием (выкупом) или временным занятием земельных участков, а также ограничения прав собственников земли и землепользователей, в том числе и арендаторов, ухудшением качества земель или приведение их в непригодность для использования по целевому назначению в результате негативного влияния, вызванного деятельностью предприятий, учреждений, организаций и граждан, согласно ст. 88 Земельного кодекса подлежат возмещению в полном объеме собственникам земли и землепользователям, в том числе и арендаторам, которым причинены эти убытки.

Возмещению подлежат: стоимость жилых домов, производственных и других зданий и сооружений, включая незавершенное строительство, в полном объеме, за исключением предусмотренных ст. 46 Земельного кодекса случаев, когда предприятия, учреждения и организации, которым отводятся земельные участки, строят на новом месте жилые здания, производственные и иные здания и сооружения вместо тех, которые изымаются (выкупаются) у граждан, сельскохозяйственных предприятий, сельскохозяйственных научно-исследовательских учреждений и учебных хозяйств, других сельскохозяйственных и лесохозяйственных предприятий и организаций; стоимость плодово-ягодных и других многолетних насаждений; стоимость лесных и древесно-кустарниковых насаждений; стоимость водных источников (колодцев, ставков, водоемов, скважин и т.д.), оросительных и осушительных систем, противоэрозионных и противоселевых сооружений; понесенные затраты на улучшение качества земель за период их использования с учетом кадастровой оценки, на незавершенное сельскохозяйственное производство (вспашка, внесение удобрений, посев, другие виды работ), на разведочные и проектные работы; другие убытки собственников земель и землепользователей, в том числе арендаторов, включая и неполученные доходы, если они обоснованы'. В данной ситуации под неполученным доходом следует понимать доход, который мог бы получить собственник земли, землепользователь, в том числе арендатор, из земельного участка и который он не получил вследствие его изъятия (выкупа) или временного занятия, ограничения прав, ухудшения качества земли или приведения ее в непригодность для использования по целевому назначению (в нашем случае для сельскохозяйственного производства) в результате негативного влияния, вызванного деятельностью предприятий, учреждений, организаций и граждан. Размеры убытков определяются в полном объеме в соответствии с реальной стоимостью имущества на момент причинения убытков, произведенных затрат на улучшение качества земель (с учетом рыночной или восстановленной стоимости).

Имущественная ответственность в виде возмещения потерь сельскохозяйственного производства представляет собой особый вид возмещения убытков, причиненных сельскохозяйственному производству. Потери сельскохозяйственного производства согласно ст. 90 Земельного кодекса вызываются изъятием сельскохозяйственных угодий для использования их в целях, не связанных с ведением сельского хозяйства. Эти потери выражаются в сокращении (безвозвратной потере) площадей используемых

' См.: Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам. Затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 284 від 19 квітня 1993 року. // Екологія і закон. Екологічне законодавство України.— К., 1998.— Сс.360-361.

сельскохозяйственных угодий или ухудшения их качества (снижения плодородия почв) под влиянием деятельности предприятий, учреждений и организаций и возмещаются в целях сохранения уровня сельскохозяйственного производства путем восстановления площадей сельскохозяйственных угодий.

Потери возмещаются предприятиями, учреждениями и организациями, которым предоставляются сельскохозяйственные угодья для несельскохозяйственного использования или чья деятельность приводит к ограничению прав собственников земли и землепользователей, в том числе арендаторов, или ухудшению качества земель в результате негативного влияния, причиненного деятельностью предприятий, учреждений и организаций, а также предприятиями, учреждениями и организациями, вокруг объектов которых устанавливаются охранные, санитарные и защитные зоны с исключением из оборота сельскохозяйственных угодий или переводением их к менее ценным угодьям. Предприятия, учреждения и организации, вокруг объектов которых установлены охранные, санитарные и защитные зоны, возмещают потери сельскохозяйственного производства при ухудшении качества земель вследствие их деятельности за пределами этих зон.

Законодательством устанавливаются случаи освобождения юридических и физических лиц от возмещения потерь сельскохозяйственного производства в случае предоставления им изъятых сельскохозяйственных угодий во-временное пользование, в том числе на условиях аренды, на период строительства объектов для осуществления разведывательных работ при условии возвращения их в положение прежнего использования, а также под строительство школ, детских дошкольных учреждений, государственных объектов охраны здоровья, культуры, физкультуры и спорта, социального обеспечения, дорог государственного и местного значения, административных зданий органов государственной власти и органов местного самоуправления, аэропортов, культовых сооружений религиозных организаций, мелиоративных систем, противоэрозионных,

противооползневых и противоселевых сооружений, под индивидуальное жилищное и гаражное строительство, при размещении внутрихозяйственных объектов сельскохозяйственных предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств, под объекты и территории природно-заповедного фонда<sup>1</sup>. Потери сельскохозяйственного производства возмещаются Правительству Республики Крым и областным Советам. Средства, поступающие в порядке возмещения потерь сельскохозяйственного производства, используются исключительно для освоения новых земель, повышения плодородия почв, улучшения угодий и охраны земель.

Имущественная ответственность за ущерб, причиненный производственным и материальным ресурсам сельскохозяйственных товаропроизводителей, наступает в случае, когда имуществу причиняется ущерб правонарушениями, ответственность за которые не предусмотрена в нормах аграрного законодательства. В данном случае виновные лица привлекаются к возмещению вреда по нормам гражданского законодательства. При этом вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный организации, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. Вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению согласно ст. 440 Гражданского кодекса лишь в случаях, предусмотренных законом. Организации и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (транспортные организации, промышленные предприятия, стройки, владельцы автомобилей и т.д.), в соответствии со ст. 450 Гражданского кодекса обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение договорных обязательств, то есть за нарушение договорной дисциплины, стороны несут имущественную ответственность, которая определяется условиями конкретного договора. По общему правилу, сторона, нарушившая обязательства по договору, должна возместить другой стороне понесенные убытки. При этом для сторон важно, чтобы в договоре присутствовал раздел об ответственности за нарушение его

<sup>1</sup> См.: Про розміри та порядок визначення витрат сільсько-господарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 року.//Земельні відносини в Україні: законодавчі акти і нормативні документи,— К., 1998.— Сс. 590-591.

условий. Однако отсутствие подобного раздела в договоре не освобождает виновную сторону от ответственности. Согласно ст. 203 ГК ответственность должна наступать в полном объеме, в том числе и за неполученные доходы.

##### **5. Административная ответственность за нарушения аграрного законодательства**

Административно-правовая ответственность установлена действующим законодательством за совершение административных правонарушений, не влекущих уголовной ответственности. В законодательстве закреплён принцип, согласно которому никто не может быть подвергнут мере взыскания в связи с административным правонарушением иначе как на основании и в порядке, установленных законодательством.

Кодекс об административных правонарушениях, далее — КоАП, предусматривает те или иные виды административной ответственности за совершение административных правонарушений в различных сферах деятельности, в том числе и в сельском хозяйстве. Глава 9 КоАП посвящена административным правонарушениям в сельском хозяйстве, нарушениям ветеринарно-санитарных правил. В ст. 104 КоАП содержатся предписания об административной ответственности за потраву посевов, порчу или уничтожение собранного урожая сельскохозяйственных культур, повреждение насаждений сельскохозяйственных предприятий. Указанные виды административных правонарушений имеют большое значение, как и другие виды нарушений в этой сфере деятельности: нарушение правил по борьбе с карантинными вредителями, болезнями растений и сорняками, незаконные посеvy и выращивание снотворного мака и конопли, нарушение правил по карантину животных и других санитарно-ветеринарных требований, грубое нарушение механизаторами правил технической эксплуатации тракторов, комбайнов, других самоходных сельскохозяйственных машин и правил техники безопасности во время их эксплуатации.

Однако в настоящее время значительно возрастает роль применения ответственности за правонарушения в сфере рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. В ст. 52 КоАП предусмотрена административная ответственность за порчу сельскохозяйственных и иных земель, загрязнение их химическими и радиоактивными материалами, неочищенными сточными водами, производственными и иными отходами, а равно непринятие мер по борьбе с бурьянами. Частыми нарушениями являются использование земель не по целевому назначению, неисполнение природоохранного режима использования земель, размещение, проектирование, строительство, введение в эксплуатацию объектов, которые негативно влияют на положение земель, неправильная эксплуатация, уничтожение или повреждение противоэрозионных гидротехнических сооружений, защитных лесонасаждений, несвоевременный возврат временно занятых земель или невыполнение обязанностей по приведению их в состояние, пригодное для использования по назначению,<sup>1</sup> или невыполнение условий снятия, сбережения и нанесения плодородного слоя почвы.

Временным положением «О порядке осуществления органами Государственного комитета Украины по

земельным ресурсам государственного контроля за использованием и охраной земель» от 29 июля 1993 года определены порядок и виды административной ответственности за нарушения земельного законодательства. Так, главные государственные инспекторы и государственные инспекторы по использованию и охране земель в пределах своей компетенции имеют право: беспрепятственно, при предъявлении служебного удостоверения, посещать предприятия, учреждения, организации, в том числе военные и оборонные объекты, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, для проверки исполнения требований земельного законодательства по использованию и охране земель; давать собственникам земли и землепользователям, независимо от ведомственной принадлежности, обязательные указания по вопросам использования и охраны земель и устранению выявленных нарушений; вносить на рассмотрение соответствующих Советов предложения о прекращении права собственности или права пользования землей в случаях, предусмотренных стст. 27—29 Земельного кодекса; составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях земельного законодательства, предусмотренных гл. 7 КоАП, и подавать их административным комиссиям органов государственной исполнительной власти или исполнительным органам местного самоуправления; обращаться в Советы, которые приняли решения, а также в вышестоящие Советы с требованием прекращения решений Советов, противоречащих действующему земельному законодательству;

получать бесплатно от органов государственной исполнительной власти, собственников земли и землепользователей данные о состоянии и использовании земельных угодий, а также информацию о наличии земель запаса; привлекать на договорных условиях с согласия руководителей предприятий, учреждений, организаций, научно-исследовательских и проектных институтов специалистов для участия в проведении обследования земель.

Государственные инспекторы по использованию и охране земель вправе вносить на рассмотрение органов государственной исполнительной власти или исполнительных органов местного самоуправления вопросы о: прекращении разработки полезных ископаемых и торфа, проведения геологоразведочных, поисковых и других работ, если они проводятся с нарушением земельного законодательства и могут привести к уничтожению, загрязнению, порче плодородного слоя почвы, развитию эрозии, засолению, заболачиванию и другим процессам, которые снижают продуктивность земель; прекращении промышленного, гражданского и иных видов строительства, эксплуатации объектов, агротехнических, лесомелиоративных работ, которые ведутся с нарушением требований земельного законодательства; изъятии или временной консервации деградированных или загрязненных земель, дальнейшее использование которых может привести к негативным последствиям, или если иными способами невозможно обновить плодородие почв; принимать участие в работе комиссий по приемке в эксплуатацию мелиоративных и рекультивированных земель, защитных лесонасаждений, противоэрозионных и гидротехнических сооружений и других объектов, которые строятся с целью повышения плодородия и охраны земель.

## Раздел II **ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО УКРАИНЫ** Общая часть

### **Глава I ПРЕДМЕТ, МЕТОД И СИСТЕМА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА**

#### **1. Предмет земельного права**

Основным вопросом при определении любой отрасли права является выявление круга общественных отношений, составляющих предмет ее регулирования. Каждая наука имеет свой предмет исследования, под которым понимается изучаемая ею сторона объективной действительности. Иными словами, предмет науки — это те явления и процессы реального мира, которые исследуются ею, на что направлено научное познание. Наука изучает прежде всего закономерности развития природы и общества.

В земельно-правовой литературе нет единого мнения по определению предмета земельного права. В учебниках по земельному праву разного времени давались различные определения земельного права. В



первых учебниках авторы ограничивались общими пояснениями о том, что земельное право охватывает систему земельных отношений. Так, в учебнике «Земельное право» 1949 года определение предмета земельного права заменялось понятием земельных правоотношений<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Казанцев В.Д., Рускол А.А. Земельное право,— М., 1949.

В учебнике «Советское земельное право» 1965 года А.А. Рускол земельное право определял как «отрасль права, которая регулирует общественные отношения, возникающие по поводу собственности на землю, ее распределения и хозяйственного использования». В.П. Балезин и Н.И. Краснов — авторы главы учебника «Предмет и система советского земельного права» — дали следующее определение предмета земельного права: земельное право как самостоятельная отрасль права представляет собой совокупность (систему) установленных правовых норм, регулирующих земельные отношения в целях обеспечения рационального использования, охраны прав организаций и граждан, укрепления законности в области земельных отношений<sup>2</sup>.

В определении предмета земельного права В.К. Григорьев придерживался особой позиции. Он считал, что есть земельное право в узком и широком смысле. По его мнению, предметом земельного права являются общественные отношения, т. е. общественные земельные отношения. Эти отношения, будучи урегулированы нормами земельного права, приобретают характер земельных правоотношений. Но тут же он отвергает целесообразность такого определения, считая неправильным, «когда понятие самого предмета земельного права конструируется в узком его значении, как совокупность отношений, связанных лишь с земной поверхностью, без отношений, связанных с природными богатствами земли: ее недрами, водами и лесами»<sup>3</sup>. Таким образом, с его точки зрения, в широком смысле «предметом земельного права являются не только отношения, связанные с правом собственности на поверхности земли и ее использования, но и отношения, связанные с правом собственности на недра, воды, леса. С критическим анализом имеющихся суждений по поводу понятия предмета земельного права в свое время со специальной статьей выступил Г.А. Аксененок<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Боголепов Р.Д., Бороданов Н.М., Рускол А.А. Советское земельное право.— М., 1965.— С. 3.

<sup>2</sup> См.: Краснов Н.И., Балезин В.П. Советское земельное право.—М., 1977.—С. 22.

<sup>3</sup> См.: Григорьев В.К. Вопросы теории земельного права.— М.,1963.— Сс. 3-5.

<sup>4</sup> См.: Аксененок Г.А. Понятие советского земельного права и его системы. //Сов. гос. и право.— 1961.— № 3.— С. 31.

Задачей земельного права является обеспечение правильного и наиболее рационального использования земли, определяемого своеобразным характером и специфической ролью этого объекта. Земельное право имеет особую систему норм, которые регулируют земельные отношения. Земля является объектом права всегда и объектом правоотношений в определенных случаях. Поэтому объект права и объект правоотношения — не одно и то же. Неточность и громоздкость предмета земельного права у отдельных авторов обусловлены тем, что они отклоняются от основного требования своей задачи — очертить границы конкретной отрасли права. Авторы в состав элементов предмета права отдельных отраслей нередко включают элементы, относящиеся к определению права в целом или к определению права вообще. Предметом регулирования земельного права являются волевые общественные отношения, имеющие своим объектом землю.

При этом следует иметь в виду, что термин «земля» рассматривается в различных значениях. Сама Земля, в полном смысле слова, — это природный объект, планета, земной шар, часть космической системы. Это — объект естественного происхождения. Он создан без какого-либо участия человека и принадлежит ныне живущим и будущим поколениям людей как условие их жизни.

Как земной шар, как планета Земля, земля выступает объектом международного космического права. Как среда обитания человека, включающая земную и водную оболочку земного шара, его недра, поверхность, ландшафт, животный и растительный мир, земля является объектом правового регулирования экологического и природоресурсового права.

Особый смысл термину «земля» придается, когда она рассматривается в качестве объекта правового регулирования земельного права. Тогда под землей понимается часть земной коры, расположенной над недрами, именуемой почвенным слоем или территорией, на которую распространяется суверенитет государства. Как природный объект земля наделена уникальными для человека и общества свойствами. Ей присущи такие черты, как незаменимость, недвижимость, ограниченность по размерам, локальность по месту размещения и т. д. Другие природные объекты, находящиеся в естественном состоянии, этими чертами в полной мере не обладают. В силу естественного происхождения они не имеют и не могут иметь стоимости как основы для эквивалентного обмена этими природными благами. Они существуют как природные объекты без воздействия человека.

Земля как средство производства обладает рядом качеств. Важнейшей отличительной особенностью земли, позволяющей ей выступать в сельском и лесном хозяйствах главным средством производства, является плодородие, которым обладает ее верхний поверхностный слой — почва. Она содержит необходимые для

произрастания растений влагу и питательные вещества. Плодородие в значительной степени определяет потребительскую стоимость земли, ее полезность и способность в соединении с трудом быть источником получения сельскохозяйственной и лесной продукции.

Предмет любой отрасли права всегда предполагает две составные части, два основных компонента, формирующих ядро этого предмета. Ими являются, с одной стороны, конкретный вид общественных отношений, обладающий внутренним единством и определенной самостоятельностью, а с другой стороны, — система единообразных, однопорядковых правовых норм, которые вызваны к жизни требованиями указанных общественных отношений. Социальное предназначение этих норм определяется необходимостью регулирования всего комплекса отношений, которым они обязаны своим зарождением и развитием. Земельное право представляет собой систему специально установленных норм. Оно призвано регулировать особый вид общественных отношений — отношений земельных. Раскрывая содержание земельных отношений, регулируемых земельным правом, следует выделить следующие формы отношений: а) отношения земельной собственности; б) отношения в области управления земельным фондом; в) отношения землепользования; г) землеохранные отношения<sup>1</sup>.

Отношения собственности выступают, по сравнению с остальными формами отношений, определяющими. Они непосредственно корреспондируют связям земельных отношений со способами производства и производственными отношениями. Будучи обусловлены производственными отношениями, отношения собственности на землю играют

<sup>1</sup> См.: Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильищенко Л.В. Предмет и система советского земельного права.— Алма-Ата, 1981.— С. 39.

ведущую роль применительно к отношениям управления земельным фондом, землепользования и охраны земель. Например, характер отношений по управлению земельным фондом обусловлен характером земельной собственности. Отношения по управлению земельным фондом предполагают осуществление соответствующими полномочными органами действий по вовлечению земельных участков в хозяйственный оборот, обеспечению наиболее эффективного и рационального использования земельных ресурсов, ведения учета и регистрации земель и т. д.

Отношения по использованию земель непосредственно предопределяются отношениями собственности на землю. В этом смысле принято говорить о производности права землепользования от права собственности на землю. Отношения по охране земель также не могут быть поняты из самих себя, а вытекают из отношений собственности и землепользования. Правовые нормы, регулирующие земельные отношения, требуют от всех субъектов права землепользования использовать предоставленные им земельные участки рационально, эффективно и строго по целевому назначению.

## **2. Методы правового регулирования земельных отношений**

Методы правового регулирования представляют собой формы проявления права, определяемые содержанием и особенностями соответствующей отрасли права, ее местом в отраслевой системе. В юридической науке важным является положение о том, что в основе деления отдельных отраслей права лежит предмет. Метод же правового регулирования имеет не определяющее, а вспомогательное значение в решении проблемы самостоятельности отрасли права. Говоря о соотношении и значении предмета и метода в разграничении отдельных отраслей в системе права, некоторые авторы подчеркивают их объективный характер. Особенности системы права состоят в том, что ее институты ограничиваются друг от друга в силу объективных качеств, свойственных соответствующим общественным отношениям. Решающее значение среди этих качеств, по их мнению, имеет содержание регулируемых правом общественных отношений. Они определяют, в конечном счете, и характер применяемого к данному предмету метода правового регулирования.

Метод правового регулирования заключается в способах, приемах и формах этого регулирования. Метод порождается предметом правового регулирования и должен ему соответствовать. В юридической литературе высказано мнение о понятии методов правового регулирования в двух его аспектах: как общего метода, присущего всем отраслям права и всей правовой системе в целом, и как отраслевого метода, присущего соответствующей отрасли права.

Общий метод правового регулирования представляет собой совокупность специфических юридических средств воздействия права на общественные отношения, позволяющих отграничить правовое регулирование от других форм воздействия права на общественные отношения. Отраслевой метод правового регулирования — это совокупность юридических приемов, средств, способов, отражающих своеобразие воздействия отрасли права на общественные отношения, направленных на формирование и выражение во вне возможного и должного поведения субъектов в регулируемых данной отраслью права отношениях.

К отраслевым методам правового регулирования, по мнению А.М. Витченко, относятся: а) метод запретов; б) метод субординации или властного приказа; в) диспозитивный метод; г) договорно-поощрительный метод; д) метод рекомендаций\*. Проблема отраслевых методов правового регулирования есть проблема

дифференциации и конкретизации общеправового метода применительно к особенностям регулируемых отдельными отраслями права отношений. Все отраслевые методы сохраняют основное качество правового регулирования, состоящее в установлении обеспеченных государством прав и обязанностей участников регулируемых отношений. Но в разных отраслях права установление прав и обязанностей и обеспечение их государственным принуждением происходит по-разному.

При определении понятия и классификации отраслевых методов правового регулирования земельных отношений следует обратить внимание на ряд специфических

' См.: Витченко А.М. Метод правового регулирования социально-общественных отношений.— М., 1989.— Сс. 100-147.

Обстоятельств. Во-первых, эти методы должны соответствовать предмету правового регулирования, природе и характеру земельных отношений. Во-вторых, отраслевые методы правового регулирования земельных отношений должны выражать специфику и особенность земельных отношений как предмета правового регулирования и отражать особенности и содержание норм земельного законодательства как формы земельного права. В-третьих, отраслевые методы правового регулирования земельных отношений должны отражать задачи, которые стоят перед нормами земельного права, группами этих норм и правовыми институтами, способствуя реализации этих задач в процессе правового регулирования земельных отношений.

Земельное право как самостоятельная отрасль правовой системы имеет присущий ему метод правового регулирования земельных отношений. Метод земельного права представляет собой соответствующие характеру земельных отношений способы и приемы воздействия на участников этих отношений. Он складывается из установленных земельно-правовыми нормами прав и обязанностей участников земельных отношений и применения к ним мер государственного принуждения при несоблюдении ими правовых норм. Устанавливая права и обязанности участников отношений в виде предоставления им возможности совершать определенные действия или запрета на их совершение, земельно-правовые нормы определяют модель поведения участников земельных отношений.

В зависимости от содержания земельных отношений их правовое регулирование осуществляется либо на основе императивного, организационного воздействия посредством обязательных предписаний и запретов, либо на основе диспозитивного воздействия посредством определения лишь пределов поведения участников отношений и предоставления им возможности свободно и самостоятельно регулировать свои взаимоотношения в рамках установленных пределов.

В тех случаях, когда нормы права участниками земельных отношений добровольно не исполняются или нарушаются установленные ими права и обязанности, применяется государственное принуждение к соблюдению норм путем привлечения виновных к правовой ответственности и приведения этих отношений в соответствие с правовыми требованиями. Меры государственного принуждения могут быть применены одной из сторон отношения, если она наделена по закону правом самостоятельно применять эти меры к другой стороне. Так, органы государственной власти и местного самоуправления в пределах своей компетенции вправе изъять земельный участок в случае нарушения целевого назначения его использования. Если ни одна из сторон не наделена правом применения мер принуждения к другой стороне, государственное принуждение должно применяться судом, арбитражным судом или специально уполномоченным на то органом государства. Многогранный характер земельных отношений, обуславливающих положение земли, являющейся недвижимым объектом собственности, с одной стороны, и частью природной среды, с другой стороны, предопределяет особенности метода земельного права как совокупности комбинаций различных способов, образующих синтез методов регулирования.

Регулирование земельных отношений, характеризующихся наличием элементов властвования, когда одна сторона отношений является носителем власти, а другая обязана выполнять ее предписания, осуществляется на основе применения императивного способа регулирования, присущего публичному праву. Императивный метод регулирования земельных отношений имеет место применительно к отношениям, складывающимся в сфере государственного управления земельным фондом: определения порядка реализации функций государственного управления; ведения государственного земельного кадастра; земельного мониторинга; осуществления землеустройства; определения порядка проведения земельных аукционов и конкурсов; установления ограничений использования земель по целевому назначению; определения предельных размеров земельных участков, вызванных пространственной ограниченностью земель, интересами компактной организации территории и застройки городских земель, экологической безопасности и т. д.

Регулирование земельных отношений, основанных на равноправии сторон, в том числе и в области частной собственности и самостоятельного хозяйствования на земле, основано на диспозитивном методе, свойственном частному праву. Он предоставляет участникам земельных отношений право самостоятельного решения вопросов использования принадлежащих им земельных участков. Соотношение императивного и диспозитивного методов регулирования земельных отношений исторически менялось в зависимости от изменений характера и содержания земельных отношений. Законодательное признание земли недвижимым имуществом объектом и вытекающим из этого регулированием земельных сделок в соответствии с

гражданским законодательством, публичный метод регулирования земельных отношений в значительной мере уступил место частному методу, присущему гражданскому праву.

### **3. Система земельного права как отрасль права**

Земельное право включает в себя исторически сложившуюся систему земельно-правовых институтов, существование которых обусловлено необходимостью правового закрепления земельных отношений в обществе. Поэтому при выявлении сущности системы земельного права следует исходить не столько из юридических критериев, сколько из сущности самих земельных отношений как особой области общественных отношений.

Систему земельного права необходимо рассматривать как систему, состоящую из различных по своему характеру, выполненным функциям и значимости в регулировании земельных отношений институтов. Наиболее важные из них, отражающие сущность земельного права как отрасли права, образуют общие институты, а те земельно-правовые нормы, которые призваны регулировать отдельные стороны или виды земельных отношений, — специальные институты. Такая дифференциация земельно-правовых норм, составляющих содержание земельного права как отрасли права, соответствует установившейся традиции деления отрасли права на общую и особенную части.

Научное познание объективно существующей системы права включает познание внутренних закономерностей отдельных его структурных частей. Один из существенных моментов данного процесса состоит из выявления общих для всех институтов или, по крайней мере, для основной их массы черт, свидетельствующих о том, что эти институты принципиально однородны и составляют в своей совокупности данную отрасль права. С этим связано выделение норм общей части отрасли права. Как справедливо отмечал С.Н. Братусь, наличие общих правоположений для определенной группы институтов говорит о том, что они принадлежат к одной отрасли права и что такая отрасль права действительно существует<sup>1</sup>.

Отнесение земельно-правовых норм к общей и особенной части зависит от того, касаются ли они общих основ правового регулирования земельных отношений или регулирования определенного вида земельных отношений. На первый взгляд, может показаться, что разграничение земельно-правовых норм на общую и особенную части имеет лишь теоретическое значение и лишено практического смысла. Имеющиеся в этой области научные исследования указывают на то, что с появлением общей части значительно усилились теоретические основы земельного права, больше внимания стало обращаться на основополагающие, главные институты земельного права. С делением земельного права на общую и особенную части значительно упростилось содержание специальных законодательных актов, регулирующих земельные отношения. Они приобрели стройный и строго цельный характер. Общая часть состоит из норм, которые имеют принципиальные значения, характерные для всех институтов земельного права. В особенную часть включаются нормы, которые регулируют ту или иную конкретную область земельных общественных отношений.

Взаимосвязь и различие между общей и особенной частями характеризуются тем, что основные положения и принципы общей части оказывают воздействие на земельное право в целом, помогают совершенствовать правовое регулирование всех видов земельных отношений как особого предмета правовой регламентации, показывать пути и способы кодификации земельного законодательства и т. д. Общая часть призвана развивать и совершенствовать понятийный и категориальный аппарат земельного права как отрасли науки и учебной дисциплины. Общую часть постоянно питают и поддерживают институты особенной части, которые теснее и конкретнее связаны с практикой правового регулирования земельных отношений. Институты особенной части характеризуют земельное право в действии. Они располагаются в логической последовательности в зависимости от роли и значения регулируемых ими отношений.

<sup>1</sup> См.: Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права,— М., 1965.— С. 178.

Земельное право регулирует разнообразные общественные отношения по поводу земли как объекта права собственности, рационального использования земли в связи с использованием ее в качестве средства или условия производства во всех отраслях народного хозяйства. Поэтому для установления научно обоснованного соотношения системы земельного права как самостоятельной отрасли права, учебной дисциплины и науки, а также для выяснения соотношения системы земельного права как отрасли права и системы земельного законодательства необходимо провести систематизацию правовых норм, регулирующих общественные отношения по поводу земли.

Система права имеет определенные основания своего построения. Но независимо от того, какой критерий будет положен в основу построения системы права, систематизация правовой нормы должна отвечать, по крайней мере, двум требованиям. Во-первых, систематизация должна принести определенную пользу науке и практике. Систематизация правовых норм способствует точному выявлению составных частей отрасли права и дает возможность определить роль и место каждого из элементов права в составе отрасли. Во-вторых, систематизация правовых норм должна обеспечивать единство правовых норм, регулирующих те

или иные виды общественных отношений и их дифференциацию на отдельные части, группы и т.д. Например, земельные, горные, водные и лесные нормы права основывается на установившемся представлении о системе той или иной отрасли права.

Общественные отношения по поводу земли являются едиными в своей основе. Правильно отмечал Г.А. Аксененок, что именно в силу того, что объектом земельных правоотношений является земля как предмет, по поводу которого устанавливаются права и обязанности участников земельных правоотношений, все эти отношения по своему правовому характеру отнесены к одной категории отношений — земельных правоотношений, что и отличает их от других правоотношений<sup>1</sup>. Земля как своеобразный объект права и земельных правоотношений является тем цементирующим признаком, который объединяет все отношения, связанные с ее использованием.

<sup>1</sup> См.: Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР.-М.,1958.— Сс. 28-29.

Будучи однородным по своему характеру и содержанию, предмет правового регулирования любой отрасли права имеет внутри этого единства определенные различия, вытекающие из особенностей состава участников, основанием возникновения и т. д., входящих в данный предмет правового регулирования. Отсюда признание единства земельных отношений, и единства регулирующих их норм земельного права не исключает, а, наоборот, предполагает деление этих норм на отдельные группы. По мере расширения охвата своими нормами различных сторон отношений по поводу земли внутри земельного права как самостоятельной отрасли права происходит дифференциация правовых норм, деление их на отдельные части или группы. Такая дифференциация достигается группировкой норм в правовые институты. Правовой институт — это система взаимосвязанных правовых норм, регулирующих относительно обособленную группу однородных общественных отношений<sup>1</sup> (например институт права землепользования). Каждый правовой институт имеет свои особенности и характерные черты, определяемые своеобразием регулируемых им общественных отношений. Он объединяет все относящиеся к этим отношениям правовые нормы, что имеет большое практическое значение. Институты отрасли права должны служить основой для развития и совершенствования того или иного законодательства. Конечно, в земельном праве так же, как и в любой другой самостоятельной отрасли права, не может быть изолированных друг от друга институтов. Несмотря на многообразие форм проявления, множество видов и подвидов земельных отношений, они находятся в тесной взаимной связи. Отсюда различные правовые институты, хотя и имеют свои специфические черты и характерные признаки, тесно взаимосвязаны между собой.

Следует отметить, что система земельного права представляет собой единство и дифференциацию земельно-правовых норм, однородные группы которых образуют взаимосвязанные земельно-правовые институты. Иначе говоря, система земельного права — есть научно обоснованное расположение земельно-правовых институтов в соответствии с их ролью в регулировании земельных отношений. Логи-

См.: Сурилов А.В. Теория государства и права.— Одесса, 1981.— С. 23.

чески последовательное расположение соответствующих институтов права составляет главную основу в построении системы любой отрасли права.

Система земельного права как отрасли права находится в тесной связи с системой науки и системой учебной дисциплины земельного права. Безусловно, наука о земельном праве оказывает определенное влияние на построение системы земельного права как отрасли права. Преподавание земельного права как учебной дисциплины также основывается на сложившейся системе данной отрасли и в то же время в некоторой степени определяет структуру ее построения. Отсюда, рассматривая систему земельного права как отрасли права, нельзя оставлять без внимания вопросы системы науки и системы предмета изучения и преподавания земельного права.

Система науки — это система знаний об определенном явлении. Не могут быть признаны правильными суждения о том, что система науки «копирует» систему соответствующей отрасли, целиком совпадает с ней или является тождественной. Но неверны утверждения и обратного порядка, что система норм права определяется в зависимости от того, какая отраслевая юридическая наука изучает те или другие нормы права. Подобные утверждения являются неправильными потому, что они переоценивают значение системы права и его отраслей, писал О.А. Красавчиков<sup>1</sup>.

Система науки земельного права имеет существенные особенности по сравнению с системой земельного права как отрасли права. Эти особенности обусловлены, прежде всего, различием предмета науки и предмета отрасли права. Предметом науки земельного права является комплекс общественных отношений, который служит объектом познавательной деятельности людей и объектом изучения. Отсюда по своему содержанию и структуре система науки земельного права значительно сложнее и многообразнее системы одноименной отрасли права. Она охватывает соответствующие сведения не только о законодательстве, но и о правовых взглядах, в том числе и о самой правовой науке.

Система науки земельного права находится в тесной связи с системой земельного права как учебной дисциплины.

<sup>1</sup> См.: Красавчиков О.А. Советская наука гражданского права.—М., 1982.—Сс. 135-139.

В учебной дисциплине излагаются основные сведения о земельном праве, которые получили признание научной общественности, даются необходимые знания для будущей практической деятельности специалиста и т.д.

Но между системой науки и системой учебной дисциплины имеются некоторое сходство и определенное различие. Как отмечал О.А. Красавчиков, и в науке и в учебной дисциплине одним из узловых пунктов являются правовые воззрения теории и идейные представления. В них отражаются действующее право и общественные отношения, регулируемые определенной отраслью права, и т. д. Различия между наукой и учебной дисциплиной О.А. Красавчиков видел в неодинаковой направленности, в разном целевом характере научной работы и преподавательской деятельности.

Предмет отраслевой юридической науки — это определенная совокупность норм права и практического применения законодательства. Предмет учебной дисциплины — это круг знаний, навыков и умений, которые предстоит изучить в учебном процессе по учебной дисциплине. Эти общие положения об отраслевой науке и учебной дисциплине, выработанные гражданским правом, применимы и для земельного права.

Система учебной дисциплины более подвижна, чем система науки и отрасли права. В ней должны найти отражения происшедшие в науке изменения, особенности соответствующих учебных заведений и т. д. Она должна содействовать целенаправленному изучению вопросов правового регулирования земельных отношений, способствовать познанию земельного права и аграрных преобразований, проведенных в стране. К сожалению, в литературе по земельному праву не всегда четко проводятся различия между понятиями системы права, отрасли науки и учебной дисциплины. Более того, в ряде случаев необоснованно принижается роль системы земельного права как отрасли права в дальнейшем развитии правового регулирования общественных отношений по поводу земли, в совершенствовании законодательства. Под системой отрасли земельного права понимается совокупность земельно-правовых институтов, каждый из которых состоит из группы земельно-правовых норм, регулирующих однородные виды земельных отношений и

обладающих качественным единством. Так, правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с ведением земельного кадастра, составляют правовой институт государственного земельного кадастра, а нормы, регулирующие отношения в области упорядочения земельной территории, — правовой институт землеустройства.

Два и более правовых института могут быть объединены в один сложный правовой институт. Примером сложного правового института является институт государственного управления земельным фондом, в который включаются правовые нормы по предоставлению и изъятию земель, государственному контролю за использованием и охраной земель, разрешению земельных споров и некоторые другие нормы. Каждый отдельный правовой институт в зависимости от его соподчиненности с другими институтами и роли в регулировании земельных отношений располагается в системе отрасли земельного права в определенной последовательности.

Институты, содержащие общие положения, действие которых распространяется на все или большинство регулируемых земельных отношений, составляют в своей совокупности общую часть земельного права, состоящую из институтов права собственности на землю, государственного управления земельным фондом, права пользования землями и охраны прав на землю. Общая часть земельного права изучает присущее правовому регулированию использование всех земель независимо от их категорий и целевого назначения. Особенная часть земельного права имеет подчиненное положение по отношению к общей части и складывается из институтов, определяющих правовой режим отдельных категорий земель, выделяемых по основному целевому назначению.

В соответствии с предусмотренными в законодательстве категориями земель особенная часть земельного права содержит в себе институты правового режима использования земель сельскохозяйственного назначения; земель населенных пунктов; земель промышленности, транспорта, энергетики, связи, обороны и иного назначения; земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного, истории-ко-культурного назначения; земель лесного фонда; земель водного фонда; земель запаса.

Исключением из общих оснований формирования институтов особенной части земельного права по категориям земель является выделяемый по субъективному признаку институт правового режима использования земель, предоставленных гражданам. Он имеет большое социальное значение в свете обеспечения гарантий прав граждан. Правовой режим земель, закрепленных в институтах особенной части, отражает особенности, свойственные правовому регулированию отношений по управлению и использованию земель каждой отдельной категории земельного фонда, которые осуществляют в рамках общего правового режима, установленного в общей части земельного права.

Земельное право как учебная дисциплина представляет собой систему знаний и информации об основных положениях отрасли земельного права, излагаемых в определенной последовательности. Будучи близкой к системе отрасли права, система учебного курса земельного права отличается от нее. Как и отрасль права,

учебная дисциплина подразделяется на общую и особенную части.

Наряду с основными положениями общая часть земельного права предусматривает рассмотрение таких вопросов, как: предмет, метод, система земельного права, понятие и особенности земельных правоотношений, история развития земельного права и его источников, имеющих методологическое и теоретическое значение для усвоения основ земельного права. В особенной части земельного права наряду с рассмотрением особенностей правового режима отдельных категорий земель входит также изучение основных положений водного, лесного, горного права, находящихся за пределами отрасли земельного права, но оказывающих влияние на особенности правового режима земель лесного и водного фондов и земель, предоставленных для пользования недрами.

Кроме общей и особенной части, в учебном курсе выделяется специальная часть, освещающая законодательные основы и особенности правового регулирования земельных отношений в зарубежных странах. Возникнув почти одновременно с земельно-правовой отраслью права, учебная дисциплина земельного права впоследствии претерпевала неоднократные изменения, как по содержанию, так и по наименованию учебного курса. С переходом страны в 1929 году к проведению сплошной коллективизации в сельском хозяйстве учебная дисциплина земельного права была объединена с предметом колхозного права в один общий предмет и получила название земельно-колхозного права.

С развитием и расширением колхозного законодательства, приведшим к признанию колхозного права в 1938 году по результатам первой Всесоюзной научно-практической конференции юристов самостоятельной отраслью права, его преподавание стало осуществляться самостоятельно. В этой связи учебной дисциплине земельного права было возвращено прежнее наименование. Развитие природоохранного законодательства и принятие в 1960 году республиканских законов об охране природы оказали существенное влияние на изменение названия и содержания этой учебной дисциплины, завершившееся переходом к учебному курсу «Земельное право и правовая охрана природы».

Процесс интеграции<sup>1</sup> отраслей права, регулирующих использование природных ресурсов, предопределил в конце 70-х годов переход к преподаванию земельного права в широком смысле, объединяющем все ресурсные отрасли права, и введение в 1985 году курса «Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды», построенного на основе взаимосвязи использования всех природных ресурсов и охраны окружающей среды. В результате развития правового регулирования в области взаимодействия общества и природы, охвата ресурсных и охранительных связей в комплексе в конце 80-х годов возникла единая учебная дисциплина «Экологическое право», включившая в себя основные положения правового регулирования и земельных отношений. Радикальная реформа земельных отношений, начавшаяся в 1990 году с разгосударствления земельного фонда страны и установления многообразия форм земельной собственности, постепенного возвращения земель в имущественный гражданско-правовой оборот и введения платы за землю, подняли на новый уровень правовое регулирование земельных отношений и обусловили необходимость восстановления земельного права как самостоятельной отрасли права и учебной дисциплины. Как отрасль науки земельное право изучает общественные процессы, связанные с регулированием земельных отношений. По своим задачам и кругу исследуемых вопросов наука земельного права отличается от учебной дисциплины и отрасли земельного права. Выполняя по

<sup>1</sup> См.: Казанцев Н.Д. Природно-ресурсное право и его пределы как интегрированной отрасли права. //Вестник МГУ, 1967.— № 6.— Сс. 3-9.

отношению к отрасли права служебную роль, наука земельного права призвана решать комплекс задач. Обеспечивая повышение эффективности земельно-правовых норм в целях организации рационального использования и эффективной охраны земель, наука земельного права на основе изучения действующего законодательства и практики его применения выявляет проблемы, противоречия, тенденции регулирования земельных отношений, прогнозирует меры по совершенствованию законодательства, разрабатывает основы его кодификации и систематизации.

По кругу изучаемых вопросов наука земельного права шире отрасли права. Исследуя закономерности развития действующего земельного права, наука вместе с тем уделяет значительное внимание анализу земельного законодательства прошлых лет, проведению сравнительного исследования земельных отношений и выявлению тенденций развития земельного законодательства в зарубежных странах.

#### **4. Принципы земельного права**

Для характеристики сущности права важно выявить основные принципы, т.е. объективно обусловленные начала, в соответствии с которыми строится система права. Их изучение позволяет не только отчетливее характеризовать социально-экономическую, политическую и нравственную природу права, но и постичь его фактическое содержание, осознать смысл его отдельных отраслей, институтов и норм. А это крайне необходимо для правильного решения не только теоретических, но и практических вопросов.

Теоретический анализ юридических принципов имеет большое значение в решении практических задач совершенствования правового регулирования общественных отношений. Поэтому ученые юристы постоянно обращаются к исследованию этого многогранного и сложного явления. Но при всем

многообразии научных исследований в юридической литературе не установилась общность взглядов правоведов на коренные вопросы, связанные с определением понятия принципов права, их классификацией и систематизацией, соотношением со смежными явлениями общественной жизни, анализом характерных черт. Достижения юридической науки в области общего материалистического подхода к выявлению и познанию сущности норм права и определению его принципов все же позволяют сформулировать понятие принципов земельного права.

Принципами права являются отправные, руководящие идеи, которые концентрированно выражают сущность, основные свойства, внутреннее единство и развитие правовых норм в пределах системы права либо его отдельных отраслей и иной совокупности норм<sup>1</sup>. Они обладают внешней императивностью и общезначимой регулятивностью, направляют и синхронизируют весь механизм регулирования общественных отношений.

Принципы права не существуют вне определенной системы норм права. Для познания принципа права необходимо познать сущность права, т. е. главное и решающее в предмете данной отрасли. Принцип права как абстрактное понятие присущ многим правовым нормам, а не какой-то одной, отдельно взятой норме, если даже он формально изложен в одной статье закона.

Но принцип права как единство многообразного выражает связующую сущность отдельных норм, т.е. то, что объединяет их в институт и отрасль права. Внося единообразие в систему юридических норм, принципы права придают глубокое единство регулированию общественных отношений, связывают все компоненты юридической надстройки, что в конечном итоге служит повышению действенности всего механизма правового регулирования общественных отношений.

Принципы права действуют в течение длительного периода времени и по своей природе не столь изменчивы, как нормы. Однако принципы права не остаются неизменными. Как и само право, они развиваются, обогащаются новыми связями и свойствами по мере изменения норм права. Когда количественные изменения приводят к качественным преобразованиям системы права, обновляются и его принципы. Важнейшая черта принципов права состоит в том, что они выражают не только существующие отношения, но и прогрессивные тенденции развития общества. Поэтому они включают в себя программные требования и отправные идейные задачи. Принципы права находятся в стройной системе, обусловленной спецификой правового регулирова-

<sup>1</sup> См.: Смирнов О.В. Основные принципы советского трудового права.— М., 1976.— С. 45.

ния общественных отношений. Право, обладая внутренним единством, в то же время распадается на автономные области в зависимости от специфики предмета и особого метода правового регулирования. Этими же специфическими

-признаками следует руководствоваться и при классификации отраслевых принципов права. Они подразделяются на:

а) принципы системы права в целом; б) межотраслевые принципы права; в) отраслевые принципы права; г) принципы правовых институтов.

Под принципами земельного права следует понимать закрепленные в действующем земельном законодательстве основополагающие руководящие начала, выражающие сущность норм земельного права и главные направления в области правового регулирования общественных отношений, связанных с рациональным использованием и охраной земель. Исходя из изложенного, в системе основных принципов земельного права следует выделить следующие из них: принцип множественности и правового равенства форм собственности на землю; принцип постепенного возвращения земли в имущественный гражданско-правовой оборот; принцип государственного управления земельным фондом; принцип множественности форм землепользования; принцип самостоятельного хозяйствования на земле и равенства прав всех субъектов земельного права; принцип рационального использования земли; принцип целевого использования земли и устойчивости права на землю; принцип платности землевладения и землепользования; принцип экологизации земельного права.

### **5. Соотношение земельного права со смежными отраслями права**

Земельное право как составная часть национальной правовой системы находится в тесной взаимосвязи и взаимодействии с другими отраслями права Украины. Проводимая реформа земельных отношений, направленная на ликвидацию монополии государственной собственности на землю, установление множественности форм земельной собственности и включение земли в систему рыночных отношений, не только внесла существенные изменения в соотношение методов регулирования земельных отношений, но и поставила по-новому вопрос о соотношении земельного права с другими отраслями права.

Земельное право находится в самой тесной и органичной связи с конституционным правом, нормы которого определяют основополагающие принципы всех отраслей правовой системы. Закрепляя основы государственного и общественного устройства, конституционное право содержит нормы, определяющие исходные положения для всех отраслей правовой системы. Применительно к земельному праву такими положениями являются: установление многообразия форм земельной собственности, признание права



частной собственности на землю граждан и их объединений, права на владение, пользование и распоряжение землей, охрана права земельной собственности законом. Важное значение для земельного права имеют нормы Конституции, закрепляющие условия и порядок пользования землей и другими природными ресурсами.

Связь земельного права с административным правом имеет место в сфере государственного управления земельным фондом, привлечения к административной ответственности лиц, виновных в совершении административно-правовых нарушений земельного законодательства и т. д. Государственное управление земельным фондом является частью государственного управления в целом и регулируется нормами как административного, так и земельного права. Административное право, имея своим предметом организацию исполнительную и распорядительную деятельности органов государства, в том числе и в области организации использования и охраны земель, определяет систему органов государства, осуществляющих управление земельным фондом, порядок и формы их деятельности. В нормах же земельного права определяются содержательная сторона деятельности государственных органов управления, основные направления их деятельности по рациональному использованию и охране земель, составляющие функции управления земельным фондом.

Основополагающее значение для земельного права имеет его связь с такой фундаментальной отраслью правовой системы, как гражданское право. Связь земельного права с гражданским правом предопределяется общностью социально-экономической природы земельных и гражданских отношений. Соприкосновение земельного права с гражданским проявляется в тесном переплетении земельных и имущественных отношений, обусловленном связью права на земельный участок с правом на посевы, насаждения, строения, находящиеся на земельном участке, в праве ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитуте) для прохода, проезда, в судебной защите земельных прав, в возмещении убытков, причиненных нарушением земельных прав, и т.п.

Связь земельного права с гражданским приобрела новое значение с началом реформирования земельных отношений в Украине, законодательным закреплением права частной собственности на землю и признанием земельных участков недвижимостью, включаемой в имущественный оборот. Специфика земли, являющейся не только объектом собственности и хозяйственного использования, но и природным объектом и естественным ресурсом, предопределила необходимость регулирования отношений, связанных с вовлечением земли в имущественный оборот, нормами как гражданского, так и земельного права. Исходя из ограниченности земельных ресурсов, необходимости обеспечения рационального использования и охраны земель, соблюдения требований экологической безопасности, земельное право определяет пределы включения земель в оборот (категории и виды земель, целевое использования земельных участков после совершения сделки). Гражданское же право регулирует возникающие отношения, связанные с переходом земельного участка от одного лица к другому в пределах, допускаемых земельным правом.

Тесная связь существует между земельным правом, с одной стороны, водным, горным и лесным правом, с другой стороны. Несмотря на специфику земельных, водных, горных, лесных отношений, обусловленную особенностями их объектов, между этими отраслями права есть определенная общность. Общее между землей, водами, лесами как природными объектами, их взаимосвязь и взаимодействие в процессе использования и охраны определяют собой единство целей и методов правового регулирования, сходство их принципов и правовых институтов.

На базе общности признаков, присущих отраслям земельного, водного, горного, лесного права, сформировалось природно-ресурсное право как совокупность правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране земель, вод, недр, лесов в целях удовлетворения экономических потребностей общества и охраны окружающей среды. Являясь составной частью природно-ресурсного права, земельное право занимает в нем главенствующее место в силу положения земли как естественной основы всякого производства и использования природных ресурсов.

Среди природно-ресурсных отраслей права наиболее тесная связь земельного права с лесным правом. В соответствии с биологической сущностью леса и принятой в мировой практике расширенной концепцией понятия леса как природно-хозяйственного комплекса лесное законодательство Украины исходит из понятия леса вместе с землей как части единого природного комплекса лесной экосистемы. Включение земель лесного фонда одновременно в состав земельного и лесного фондов позволяет рассматривать лесное законодательство как продолжение земельного законодательства.

Взаимосвязь земельного права с экологическим правом обуславливается положением земли как элемента окружающей природной среды, функционирующей в составе естественных экосистем природы и находящейся в экологической взаимосвязи и взаимодействии со всей окружающей природной средой. Не являясь составной частью экологического права как совокупности норм, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы, земельное право, имеющее своей основной задачей организацию рационального использования и охраны земли как всеобщего условия и средства производства, содержит нормы, устанавливающие правила экологической безопасности, обеспечивающие охрану земель

как части окружающей среды.

Охранительные нормы земельного законодательства закрепляют требования по соблюдению нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в почве, экологические требования к размещению объектов, отрицательно влияющих на состояние земель, предусматривают экономическое стимулирование землепользователей в целях повышения их заинтересованности в защите земель от негативных последствий производственной деятельности и стихийных сил природы, приводящих к водной и ветровой эрозии почв, заболачиванию, переосушению, засолению, закислению земель и другим вредным процессам.

## **Глава 2 ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ**

### **1. Общая характеристика права собственности на землю**

Отношения собственности, включая и отношения земельной собственности, закреплены в Конституции Украины, Гражданском кодексе. Земельном кодексе. Законе «О собственности» и в других законодательных актах. Поэтому для рассмотрения вопросов права собственности на землю необходимо кратко охарактеризовать общие признаки права собственности с целью выявления их влияния на отношения земельной собственности.

Традиционный подход к проблеме собственности начинается с разграничения понятия собственности как экономической и как юридической категории. *Собственность как экономическая категория представляет собой общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению средствами и продуктами производства.* Так, Е. А. Суханов определяет собственность как отношения между людьми по поводу вещей, которые выражаются в присвоении или в принадлежности материальных благ одним лицам либо их коллективам и соответственно в отчужденности этих благ от всех остальных. Н. Д. Егоров предлагает рассматривать собственность как с материальной стороны, т. е. как процесс присвоения, так и с социальных позиций, как такое общественное отношение, которое устанавливается вследствие устранения индивидом или коллективом всех окружающих его лиц от присвоения ими материальных благ. С. М. Корнеев определяет собственность как общественное отношение, т. е. отношения между людьми в процессе производства, обмена, раздела материальных благ в определенных исторических условиях. Ч. Азимов указывает на то, что собственность служит как для удовлетворения личных потребностей собственника, так и для осуществления обращения. Поэтому ее необходимо рассматривать как в статическом состоянии (положение присвоенное<sup>TM</sup> имущества), так и в динамике (процесс обмена имуществом).

Из приведенного следует, что главным признаком собственности в экономическом понимании является присвоение. Несмотря на это, в экономической и правовой литературе отношения собственности в основном связывают с отношениями потребления. С этим трудно согласиться, поскольку прежде чем потреблять то или иное имущество, необходимо его присвоить, т. е. выразить свое отношение к нему как своему. Тем более, что экономическая суть собственности берет свое начало задолго до потребления — в процессе производства материальных благ. Производство является главной стадией присвоения природных средств, предметов, вещей, имущества и других материальных объектов, после чего осуществляется их потребление.

Земельная собственность является категорией экономической, что характеризует процесс присвоения земли отдельными субъектами: гражданами, юридическими лицами, государством. Представляя собой общественные экономические отношения по поводу присвоения, собственность на землю выступает в определенной форме, содержание которой определяется в зависимости от господствующего в данном обществе уровня материальных средств, способа производства и потребностей развития производительных сил.

Экономическое содержание собственности проявляется через категорию права собственности, что дает собственнику свободу хозяйственной эксплуатации принадлежащих ему объектов, имущества и других материальных благ. Бессубъектной собственности не может быть. Любая форма собственности имеет собственника, т. е. того, кто владеет, пользуется и распоряжается имуществом, что присуще всем формам собственности.

Право земельной собственности означает господство собственника над земельным объектом в установленных законодательством пределах. Они определяются суммой данных ему полномочий, называемых в совокупности «правом собственности» в качестве юридической категории, пределы его существования определяются государством в законодательных актах. Как экономическая категория собственность на землю возникает до появления государства и права. С появлением государства и права возникает право собственности на землю в качестве юридической категории, которая выступает в форме норм права, закрепляющих экономические отношения по владению, пользованию и распоряжению землей.

В юридической литературе принято считать характерными для права собственности следующие признаки: непосредственная власть собственника над вещью (для того, чтобы пользоваться или распоряжаться вещью, ему не нужно обращаться к кому-либо); абсолютная власть над вещью, ограниченная только в исключительных случаях, непосредственно предусмотренных законом; абсолютная защита прав собственника, т. е. защита от нарушений со стороны «всех и каждого»; гибкость права собственности —

«самовосстановление» собственности над вещами после того, как исчезают ограничения, установленные законом или договором; возможность для собственника использовать позитивные свойства вещей, в том числе получать доход от использованных вещей; возможность для собственника распоряжения вещами, т. е. определять их юридическую и фактическую судьбу; право собственника потребовать свою вещь от любого лица, которое удерживает ее без законных оснований.

Право собственности на землю имеет основные признаки общего учения о праве собственности. Поэтому его можно рассматривать в объективном и субъективном смыслах. В объективном смысле право собственности на землю представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности. В субъективном же смысле право собственности на землю — это совокупность правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению землей. Субъективное право собственности независимо от формы собственности защищается законом. Государство обеспечивает защиту прав всех субъектов права собственности и хозяйствования. Все субъекты права собственности равны перед законом.

Характерным признаком права собственности является осуществление собственником принадлежащих ему правомочий по своей воле. Право собственности осуществляется без посредников, по собственному усмотрению и по своей воле. Это означает, что собственность на земельный участок или другой объект и воля собственника опираются непосредственно на закон и существуют независимо от воли других лиц. Воля же других лиц по отношению к этим объектам собственности зависит от воли собственника и обусловлена ею. Собственник может обращаться с имуществом и земельным участком по своему усмотрению, исключая вмешательство каких-либо других лиц, поскольку это противоречит закону. Таким образом, общее определение права земельной собственности в юридическом смысле должно охватывать его объективный и субъективный аспекты. Исходя из этого, право собственности на землю как юридическая категория представляет собой *совокупность правовых норм, закрепляющих основания условия и способы возникновения, охраны и реализации отношений по использованию земельных ресурсов для удовлетворения интересов отдельных лиц или всего общества и обеспечивающих возможности осуществления правомочий владения, пользования и распоряжения земельными участками своей властью в пределах, установленных законом.* Закон «О собственности» от 7 января 1991 года<sup>1</sup> определяет право собственности как урегулированные законом общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению землей. Он закрепляет право каждого гражданина владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, средствами, земельным участком лично или совместно с другими. Правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению землей составляют содержание права собственности на землю, которое реализуется гражданами, юридическими лицами и государством в соответствии с требованиями закона.

*Владение* землей является первоначальным и простейшим правомочием собственника, которое порождает предпосылки для осуществления других правомочий: пользования и распоряжения. Владение означает наличие фактического господства определенного лица над земельным участком и возможность осуществления каких-либо действий с ней, а также содержать ее в своем хозяйстве.

*Пользование* представляет собой гарантированную правовыми нормами возможность извлечения полезных свойств земли, т. е. возможность ее хозяйственной эксплуатации и получения дохода от нее. Условия и порядок предоставления земли в пользование, а также прекращения права пользования земельным участком определяются Земельным кодексом.

*Распоряжение* — это право собственника определять юридическую и физическую судьбу земли, т. е. возможность совершать различные действия с землей, в том числе

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета Украины.— 1991.— № 20.

<sup>2</sup> См.: Каркаш И.И. Формы власності на землю в Україні: державна, колективна, приватна. //Радянське право.— 1993.— № 9.

и отчуждение другим лицам. Учитывая, что земля является особым объектом права собственности, распорядительные функции собственника земли ограничены в законодательном порядке.

Юридическая власть собственника над земельным участком реализуется в пределах этих трех правомочий. Причем правомочия владения, пользования и распоряжения земельным участком могут осуществляться по личному усмотрению собственника. Так, собственник может владеть землей, не пользуясь ею, и, наоборот, — пользоваться без осуществления владения, что имеет место при предоставлении земельного участка в аренду.

Владение, пользование и распоряжение землей могут осуществляться собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей природной среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Ограничения права собственности на землю вызваны ограниченностью земельных ресурсов в природе и их незаменимостью в процессе хозяйственной деятельности.

Система мер по ограничению права земельной собственности в юридической литературе подразделяется на постоянные и временные ограничения. Постоянные ограничения правомочий собственника — это закрепленные в законодательстве обязанности: соблюдать требования рационального использования и охраны земель и сохранения экологической обстановки в процессе их использования; не нарушать своими

действиями прав и законных интересов других собственников, пользователей, арендаторов земель; выполнять особые условия использования особо охраняемых территорий, охранных зон и т.д. К временным ограничениям относятся ограничения на совершение купли-продажи земельного участка сельскохозяйственного назначения; ведение строительства или благоустройства с отклонениями от существующих норм и правил, а на землях населенных пунктов осуществление строительства без проекта застройки и т. д.

Основаниями возникновения права коллективной и частной собственности на землю могут быть административно-правовые акты и сделки по поводу земли. К административно-правовым актам индивидуального значения, принимаемым соответствующими органами государственной исполнительной власти и органами местного самоуправления, относятся решения о предоставлении земли в собственность коллективных сельскохозяйственных предприятий, сельскохозяйственных кооперативов, сельскохозяйственных акционерных обществ, в том числе созданных на базе совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий, земли садоводческих обществ; о передаче земельных участков бесплатно в индивидуальную собственность граждан для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, ведения личного подсобного хозяйства, строительства и обслуживания жилого дома и хозяйственных построек (приусадебный участок), дачного и гаражного строительства; о перерегистрации земельных участков, ранее предоставленных в пользование граждан на условиях пожизненного наследуемого владения или на иных основаниях в их частную собственность.

В настоящее время определенное распространение среди оснований возникновения права частной собственности на землю получают сделки с землей: купля-продажа земли, в т. ч. по конкурсу и с аукциона, осуществление мены, дарения, наследования и заключения других гражданско-правовых сделок. Это имеет место при: продаже уполномоченными государством органами земельных участков собственникам приватизированных предприятий; продаже земельных участков, предоставленных гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности;

приобретении гражданами части земельных участков, находившихся ранее в их пользовании и превышающих установленные предельные нормы и т. д. Законом установлены предельные сроки для рассмотрения Советами заявлений о передаче земли в собственность, продаже земельных участков, предоставлении в пользование или переоформлении прав на земельный участок.

В целях укрепления и защиты права собственности действующим земельным законодательством установлен порядок оформления права собственности на землю. Документом, удостоверяющим право собственности на землю, является государственный акт на право собственности на землю, форма которого утверждена постановлением Верховного Совета Украины. В государственном акте на право частной собственности на землю указываются:

основания возникновения права собственности на данный участок, наименование собственника, форма земельной собственности, площадь земельного участка или земельной доли без выдела в натуре, целевое назначение земли, ограничение в использовании и обременения земельного участка. Государственный акт составляется в двух экземплярах, один из них выдается собственнику, а второй хранится в соответствующем Совете, выдавшем государственный акт. Последний не только удостоверяет право собственности на землю, но и служит основанием для совершения земельно-правовых и гражданско-правовых сделок, а также иных действий по распоряжению земельными участками в соответствии с требованиями действующего земельного законодательства.

Законом «О собственности» установлены гарантии защиты права собственности на землю. Гражданин не может быть лишен права собственности на земельный участок без его согласия иначе, как на основании решения суда, в случаях, предусмотренных законодательными актами. В случае изъятия по решению суда земельного участка для удовлетворения государственных и общественных потребностей бывшему собственнику передается взамен другой, равноценный по качеству земельный участок.

Ущерб, причиненный собственнику земли, подлежит возмещению на общих основаниях. Собственник земельного участка имеет право на компенсацию, связанную со снижением качества земли, вызванным деятельностью предприятий, организаций, которая привела к снижению уровня экологической защищенности территории. Споры по поводу оснований возникновения права на компенсацию и ее размера решаются в судебном порядке.

Основания прекращения права собственности на землю предусмотрены земельным законодательством. Они могут быть распределены на три группы: случаи прекращения прав на землю по объективным причинам; нарушение условий использования земельных участков; не целевое использование земель.

К первой группе прекращения права собственности на землю относятся: добровольный отказ от земельного участка, его продажа, мена, дарение, переход по наследству, смерть собственника, прекращение деятельности предприятия или организации, а также выкуп земель для государственных или общественных потребностей. Изъятие земель для государственных надобностей является правомерным действием, осуществляемым для удовлетворения государственных интересов. Хотя такое изъятие существенно

ограничивает права собственника земли, оно осуществляется в интересах общественного блага. Вторая группа включает в себя обязанности: освоения земельного участка в течение установленного законом срока, рационального использования земельных угодий, уплаты земельного налога или арендной платы. В соответствии с Земельным кодексом собственник сельскохозяйственных земель обязан в течение одного года принять меры к ее освоению. Для земель несельскохозяйственных нужд этот срок составляет два года. В третью группу оснований прекращения права собственности на землю законодательство относит: не целевое использование земель, использование земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, к ухудшению экологической обстановки. При выделении земли собственнику, владельцу или пользователю указывается целевое назначение земельного участка. Закон обязывает собственника, владельца или пользователя земельным участком принимать меры к повышению плодородия почв для избежания причинения вреда сельскохозяйственному производству, другим природопользователям и окружающей природной среде в целом.

Существующие формы собственности на землю сложились в ходе проведения земельной реформы. Основной целью современной земельной реформы в Украине является преобразование отношений земельной собственности на основе ликвидации монополии государства на землю.

Известно, что в советский период земля являлась объектом только права государственной собственности. Все отношения, связанные с использованием земли, основывались на праве исключительной государственной собственности. Кроме государства, никто не мог выступать собственником земли. Из принципа исключительности права собственности вытекал и принцип неотчуждаемости земли. Она была полностью изъята из гражданского оборота и не могла выступать предметом гражданско-правовых сделок. Монопольное положение государства как собственника земли не обеспечивало экологически сбалансированное землепользование, надлежащую охрану земель и повышение их плодородия. В настоящее время право собственности на землю является многосубъектным. Земельным кодексом и другими нормативными актами наряду с государственной собственностью предусматриваются и другие формы земельной собственности. При этом законодательно закреплено равенство всех форм собственности на землю.

В процессе земельной реформы осуществляется перераспределение земель по целевому назначению и формам собственности в интересах создания условий для равноправного развития различных форм собственности и хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель с учетом принципов социальной справедливости. Таким образом, конечной целью земельной реформы является установление собственности на землю граждан, коллективов, общественных организаций и государства.

Осуществление земельной реформы должно обеспечиваться поэтапной реализацией комплекса правовых, экономических, технических и организационных мер. При этом следует учитывать особенности переходного периода к рыночным отношениям, в т. ч. в аграрном производстве. Главной особенностью современного аграрного производства является параллельное функционирование старых и новых хозяйственных формирований. В настоящее время создаются условия для развития всех форм хозяйствования на земле, предоставляется право каждому гражданину свободного выбора трудового участия в любых из них. Для проведения земельной реформы создана соответствующая правовая база, разработано и принято более двадцати крупных законодательных актов, изданы многочисленные нормативно-инструктивные документы, а также распространены разъяснительно-методические материалы.

## **2. Право государственной собственности на землю**

В соответствии со ст. 3 Земельного кодекса собственность на землю в Украине имеет следующие формы: государственную, коллективную и частную. Право собственности на землю, подчеркивается в Конституции Украины, гарантируется. Реальность гарантий права собственности на землю обеспечивается самим наличием земельного фонда Украины, состоящего по своему целевому назначению из семи категорий земель. Необходимо обратить внимание на изменение приоритетов относительно земельной собственности по Земельному кодексу и Конституции. Если согласно Земельному кодексу на первый план поставлена государственная собственность на землю, то Конституция на первое место выдвигает собственность граждан на землю.

Несмотря на неоднократное законодательное выделение положения о том, что все формы собственности, в том числе и на землю, являются равноправными, все же обращает на себя внимание содержание ст. 4 Земельного кодекса. В ней указано, что «в государственной собственности находятся все земли Украины, за исключением земель, переданных в коллективную и частную собственность».

Земельным законодательством определены категории земель, которые остаются только в государственной собственности, а именно: земли общего пользования населенных пунктов, земли горнодобывающей промышленности, энергетики, транспорта, связи и обороны, земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, земли лесного фонда более 5 га и водного фонда — более 3 га, земли сельскохозяйственных научно-исследовательских учреждений и учебных заведений и их

опытных хозяйств, элитно-семеноводческих и семеноводческих хозяйств, племенных заводов, хозяйств по выращиванию хмеля, эфиромасличных, лекарственных растений и т. д. Следовательно, в коллективную и частную собственность могут предоставляться некоторая часть земель сельскохозяйственного назначения, отдельные группы земель населенных пунктов и земельные участки из земель запаса, площади которых в Украине не велики.

Сопоставление лишь состава земель, находящихся в государственной собственности, и земель, предоставляемых в коллективную и частную собственность, подчеркивает высокую степень гарантированности государственной собственности на землю. Усиление гарантий права собственности на землю граждан и их коллективов может быть обеспечено посредством дальнейшего разгосударствления земельного фонда и расширения категорий и групп земель, передаваемых в коллективную и частную собственность. Содержание требований новой Конституции в этом отношении открывает определенные перспективы. Их воплощение в практику осуществления земельной реформы в Украине может привести не только к обеспечению юридического равноправия всех трех форм земельной собственности, но и к фактическому равенству распределения земельных ресурсов страны между всеми субъектами права земельной собственности.

Понятие «государственной собственности» на землю в настоящее время не имеет однозначно определенного субъектного состава. В соответствии с Земельным кодексом под государственной собственностью понимается общегосударственная собственность, т.е. собственность украинского государства. Но с принятием Конституции и новой редакции Закона «О местном самоуправлении» такая трактовка не может считаться конституционной, так как не учитывает наличие коммунальной собственности на землю и другие природные ресурсы. Из всего многообразия природоресурсового законодательства только Закон «Об аренде земли» разграничивает государственную и коммунальную собственность.

В правовой науке существует две точки зрения о месте коммунальной собственности среди других форм собственности. Одни ученые полагают, что коммунальная собственность является разновидностью государственной, другие считают ее самостоятельной формой собственности, которая вместе с государственной составляет публичную собственность. Наряду с этим ст. 13 Конституции провозглашает общенародную форму собственности на землю и другие природные ресурсы. Но данная норма носит скорее политический, а не правовой характер и лишена конкретного юридического содержания.

Право государственной собственности на землю может быть рассмотрено как в объективном, так и в субъективном смысле. В *объективном смысле государственная собственность представляет собой совокупность юридических норм, установленных государством и направленных на регулирование отношений собственности на землю.* Эти правовые нормы определяют правомерное поведение участников регулируемых отношений. Нормы объективного права устанавливают круг тех действий, совершение которых или воздержание от которых их участники вправе требовать от других лиц. Данная возможность и называется правом в субъективном смысле или субъективным правом, состоящим из правомочий владения, пользования и распоряжения землей конкретным субъектом.

Субъектами права государственной собственности на землю согласно ст. 4 Земельного кодекса являются: Верховный Совет Украины, Верховный Совет Автономной Республики Крым, областные, районные, городские, поселковые и сельские Советы. Из указанной нормы следует, что государственная земельная собственность представляет собой собственность ряда государственных органов власти, а не собственность единого государства. На самом деле земля и другие природные объекты не являются собственностью государственных органов власти. Перечисленные органы государственной власти и органы местного самоуправления, не являясь субъектами права собственности на землю, согласно ст. 13 Конституции осуществляют правомочия собственника природных ресурсов от имени украинского народа.

Можно допускать, что через органы государственной власти и местного самоуправления само государство осуществляет правомочия собственника земли. Среди этих правомочий важное место занимает право распоряжения землей. Так, представляя интересы государства, соответствующие Советы согласно ст. 3 Земельного кодекса распоряжаются землей, которые в пределах своей компетенции передают земельные участки в собственность или предоставляют в пользование и изымают их.

В современных условиях государственная собственность на землю приобретает новые качества, превращаясь из абстрактной формы в конкретную правовую форму. Право общегосударственной собственности на землю, на которую указывает ст. 4 Земельного кодекса, в условиях перехода к рыночным отношениям является необходимым. Это объясняется не только необходимостью сохранения многообразия форм собственности на землю, но и потребностями обеспечения экологических интересов общества в целом. Только в государственной собственности согласно действующему законодательству могут находиться земли, имеющие особую экологическую ценность. Государственные органы власти в силу их правового статуса могут и призваны обеспечивать рациональное использование и эффективную охрану земельных ресурсов страны как главного национального богатства.

### **3. Коллективная форма собственности на землю**

Среди форм собственности на землю Земельный кодекс называет коллективную земельную собственность. Проблема коллективной собственности на землю особенно важна в условиях при переходе к рыночным отношениям. Современная правовая наука предлагает противоположные взгляды на дальнейшую судьбу коллективной формы собственности на землю, начиная от необходимости ее сохранения и дальнейшего развития и заканчивая полным отрицанием права коллективной собственности на землю и попытками ее ликвидации.

Но наиболее сложной проблемой института права коллективной собственности является определение ее субъектов. Официальное определение субъектов права коллективной собственности содержится в ст. 20 Закона «О собственности», которая называет среди них трудовые коллективы государственных предприятий, коллективы арендаторов, коллективные предприятия, кооперативы, акционерные общества, хозяйственные общества, хозяйственные объединения, профессиональные союзы, политические партии и другие общественные объединения, религиозные организации и другие организации, которые являются юридическими лицами. Таким образом. Закон «О собственности» выделяет две группы субъектов права коллективной собственности: «трудовые коллективы» и юридические лица. Подобная двойственность существует и в ст. 5 Земельного кодекса. Законе «О коллективном сельскохозяйственном предприятии» и других законах, регламентирующих право коллективной собственности.

Субъектами права коллективной собственности на землю согласно ст. 5 Земельного кодекса являются коллективные сельскохозяйственные предприятия, сельскохозяйственные кооперативы, садоводческие товарищества, сельскохозяйственные акционерные общества, в том числе созданные на базе совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий. В соответствии с нормой земельного закона «распоряжение земельными участками, находящимися в коллективной собственности граждан, осуществляется по решению общего собрания коллектива собственников».

Более последовательным было бы предположить, что осуществление распорядительных функций собственниками — гражданами в отношении конкретного объекта — земли означает фактическое существование права собственности названных физических лиц, т.е. права частной собственности граждан. Но в законе говорится о том, что в коллективную собственность могут быть переданы земли сельскохозяйственных предприятий, сельскохозяйственных кооперативов, сельскохозяйственных акционерных обществ,

в том числе созданных на базе совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий, садоводческих кооперативов по решению общего собрания этих предприятий, кооперативов и обществ.

Земельное законодательство Украины по разному определяет принадлежность земли различным субъектам коллективной собственности. Например, к садоводческому кооперативу принадлежность земли определена достаточно определенно. В ст. 57 Земельного кодекса предусмотрено, что земельные участки для коллективного садоводства состоят из земель общего пользования, находящихся в коллективной собственности, и из земель, находящихся в частной собственности членов кооператива. При этом в ст. 5 Земельного кодекса подчеркивается, что земли общего пользования садоводческих обществ разделу не подлежат.

Принадлежность земли коллективным сельскохозяйственным предприятиям, сельскохозяйственным кооперативам, сельскохозяйственным акционерным обществам определена неоднозначно. Земельный кодекс в ст. 60 наделяет их правом коллективной собственности на две разновидности земель: земли общего несельскохозяйственного использования и земли сельскохозяйственного назначения.

Закрепляя право коллективной собственности на землю, ст. 5 Земельного кодекса фактически исходит из того, что часть земельного массива предприятия, кооператива, общества состоит из земельных долей членов соответствующих коллективов. В соответствии с этой нормой каждый член коллективного сельскохозяйственного предприятия, сельскохозяйственного кооператива, сельскохозяйственного акционерного общества в случае выхода из него имеет право получить свою долю земли в натуре (на местности). При исчислении размера средней земельной доли, определяемой сельским, поселковым, городским Советом, учитываются сельскохозяйственные угодья, в том числе пашня, которыми пользуются предприятия, учреждения, организации и граждане в пределах территории данного Совета.

Общий размер исчисленной площади делится на количество лиц, работающих в сельском хозяйстве, пенсионеров, ранее работавших в сельском хозяйстве и проживающих в сельской местности, а также лиц, занятых в социальной сфере на селе. При определении среднего размера земельной доли должно учитываться качество сельскохозяйственных угодий. Размер средней земельной доли может пересматриваться соответствующим Советом в зависимости от демографических условий и сложившихся конкретных обстоятельств, которые влияют на определение размера средней доли. Исходя из права указанных лиц на получение своей доли земли в натуре (на местности), можно сделать вывод о том, что земли коллективного предприятия подлежат разделу.

Однако ст. 23 Земельного кодекса предусматривает, что государственный акт на право коллективной собственности на землю выдается коллективному сельскохозяйственному предприятию,

сельскохозяйственному кооперативу, сельскохозяйственному акционерному обществу с указанием размеров земель, находящихся в собственности предприятия, кооператива, общества и коллективной собственности граждан. К государственному акту прилагается список этих граждан. В данном случае закон создает ситуацию, когда одни и те же земли являются собственностью и предприятия и граждан. Фактически и собственность предприятия и собственность граждан являются коллективными. Это обстоятельство свидетельствует о несовершенстве законодательства о коллективной собственности на землю. На самом деле складывается и существует земельная собственность на какую-то часть земель коллективного предприятия. Это собственность не коллектива, а одного юридического лица — предприятия (кооператива, общества), которое создано и функционирует на основе коллективной собственности.

#### **4. Право частной собственности на землю**

Принимая во внимание историко-правовые традиции существования права частной собственности на землю в Украине, можно утверждать, что законодательное признание права частной земельной собственности является объективным процессом перехода не только к рыночным отношениям, но и к цивилизованным отношениям в обществе в целом. Право частной собственности на землю не является доминирующим в настоящее время среди других форм собственности на землю. Но это связано с общим состоянием экономического положения в стране, а не с пороками частной собственности на землю.

Началом изменений в отношениях собственности и фактической легализации права частной собственности на землю стал Закон «О формах собственности на землю» от 30 января 1992 года. Постановлением Верховного Совета «О введении в действие Закона «О формах собственности на землю» предусматривалось внесение соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство. На этой основе 13 марта 1992 года была принята новая редакция ныне действующего Земельного кодекса, постановления Верховного Совета Украины «О формах государственных актов на право частной собственности на землю и права постоянного пользования землей», «Об ускорении земельной реформы и приватизации земли» и т. д. Позднее изменения и дополнения были внесены и в Закон Украины «О крестьянских (фермерских) хозяйствах» и другие законодательные акты.

Существенным шагом в развитии отношений частной земельной собственности стал Декрет Кабинета Министров «О приватизации земельных участков» от 26 декабря

1992 года, который предусмотрел: сельским, поселковым, городским Советам обеспечить передачу на протяжении

1993 года гражданам Украины в частную собственность земельных участков, выделенных им для ведения личного подсобного хозяйства, строительства и обслуживания жилого дома и хозяйственных построек (приусадебный участок), садоводства, дачного и гаражного строительства, в пределах норм, установленных Земельным кодексом. Передача гражданам бесплатно в частную собственность земельных участков проводится один раз, о чем делается отметка в паспорте. Право частной собственности граждан на земельные участки удостоверяется соответствующими Советами, о чем делается запись в земельно-кадастровых документах с последующей выдачей государственного акта на право частной собственности на землю. В последующем граждане имеют право продавать, обменивать, завещать или другими способами отчуждать земельные участки, без изменения их целевого назначения<sup>1</sup>.

Существенную роль в развитии частной собственности на землю сыграл Указ Президента Украины «О неотложных мерах ускорения земельной реформы в сфере сельско-

<sup>1</sup> См.: Ведомости Верховного Совета Украины.-№ 10 — 1993 Ст. 79.

хозяйственного производства»<sup>1</sup> от 10 ноября 1994 года, который предусмотрел паевание земель, т.е. раздел их на условные доли (паи). Каждый член коллективного сельскохозяйственного предприятия наделялся земельным паем (долей) в условных кадастровых единицах и денежной оценке. Таким образом, само паевание земель не привело к дроблению коллективных земель, т. к. они ни на карте, ни в натуре (на местности) не выделялись, а землепользование не нарушалось и использовалось единым массивом.

Представление о частной собственности как о собственности, принадлежащей исключительно гражданам, не совсем верное. Наряду с гражданами некоторые подзаконные акты в качестве субъектов права частной собственности на землю признают таковыми юридических лиц. Объединение граждан в группы частных земельных собственников и негосударственных юридических лиц не противоречит ныне действующему законодательству. Потребности повышения эффективности использования земель настоятельно диктуют необходимость признания субъектом права частной собственности на землю и другие формирования. Согласно Конституции гражданам Украины гарантируется право частной собственности на землю. Право частной земельной собственности является неприкосновенным и никто не может быть противоправно лишен права собственности. Одновременно в Конституции указывается, что собственность не должна использоваться во вред человеку и обществу. Кроме того, в ст. 41 Конституции зафиксировано, что



использование собственности не может причинять вреда правам, свободам и достоинству граждан, интересам общества, ухудшать экологическую ситуацию и природные свойства земли. Поэтому субъективное право частной собственности на землю следует рассматривать не только как установленную законом меру возможного поведения, но и меру должного поведения. Собственник при осуществлении своих прав обязан следовать правомерным требованиям других лиц.

Содержание норм Конституции создает основания для определенных ограничений права частной земельной собственности на конституционном уровне. Государство, признавая право собственника в качестве его полной власти

' См.: «Урядовий кур'єр» № 176 от 15 ноября 1994 года.

на земельный участок, в то же время оставляет для себя возможности накладывать определенные ограничения, которые оно считает необходимыми. В этой связи возникают определенные сомнения в абсолютной природе права земельной собственности, т. к. при наделении собственника правом владения, пользования и распоряжения земельным участком законодатель устанавливает определенные ограничения в осуществлении этих правомочий.

В правовой литературе высказывались суждения о необходимости признания в законодательном порядке за частным собственником неограниченной власти на принадлежащий ему земельный участок. В таком аспекте рассматриваются положения ст. 39 Земельного кодекса, предусматривающей, что гражданин, которому земельный участок принадлежит на праве частной собственности, может заключить договор залога только с кредитным учреждением. Очевидно, что данное положение ограничивает правомочие гражданина-залогодателя в выборе залогодержателя по договору ипотеки. Такое ограничение не способствует возвращению земли в гражданско-правовой имущественный оборот и укрепляет монополию кредитных учреждений как залогодержателей земли.

Своеобразным ограничением права частной собственности гражданина на конкретный земельный участок может выступать его изъятие (выкуп). Процедура изъятия (выкупа) земель, которые являются объектом права частной собственности, определена стст. 31-34 Земельного кодекса. Но ни в Земельном кодексе, ни в других актах земельного законодательства не раскрываются критерии определения «государственных и общественных нужд», на основании которых могут решаться вопросы изъятия земель частной собственности. В ст. 34 Земельного кодекса предоставляется право любым предприятиям, учреждениям, организациям, заинтересованным в изъятии (выкупе) земельного участка, обратиться с ходатайством в соответствующий Совет. При этом в ходатайстве необходимо обосновать свою нуждаемость в земельном участке и указать его ориентировочные размеры.

Ограничением права частной собственности на землю следует признать и сохранение целевого назначения земельных участков, которые приватизированы в соответствии с Декретом Кабинета Министров Украины «О приватизации земельных участков» и впоследствии могут отчуждаться. Любое отчуждение гражданином земельного участка установленным законом способом без изменения его целевого назначения свидетельствует об ограничении субъективного права и противоречит ст. 4 Закона «О собственности».

Лицо, приобретающее землю на праве частной собственности, из-за соответствующих ограничений лишено гарантий стабильности своих прав на земельный участок.

Во все времена особенно много ограничений всегда устанавливалось в отношении права собственности на землю. Постепенно эти ограничения становились неотъемлемым элементом права земельной собственности. В большинстве стран с рыночной экономикой давно не существует частная собственность на землю, при которой собственник осуществляет свои правомочия без ограничений. Действующее законодательство этих стран исходит из того, что право собственности на землю должно приносить пользу не только самому собственнику, но и всему обществу. Поэтому государство обязано в необходимых пределах вмешиваться в процесс использования земли частным собственником.

Функционирование земельного рынка в Украине должно регулироваться с учетом уникальности этого объекта природного происхождения для экономического развития страны. Частная земельная собственность не должна служить только интересам индивидуальных собственников, а использоваться в интересах общего блага. Нужно отказаться от такой системы собственности, при которой индивидуальный интерес имеет безусловный приоритет перед интересами общества. Оправданными являются законодательное регулирование экономической свободы земельного собственника, возложение на него обязанностей на пользу общества, введение ограничений на перепродажу земельных участков и т.п.

В условиях формирования права частной собственности на землю в нашей стране активное государственное участие в его регулировании может сыграть положительную роль в становлении рыночных экономических отношений, в том числе в создании полноценного земельного рынка. Однако при наличии ограничений права частной собственности на земельный участок необходимо законодательно обеспечить такие требования к их применению, чтобы благородные общественные цели, власть государственных органов и органов местного самоуправления оставались второстепенными по отношению к праву граждан на частный земельный участок.

## Глава 3 ПРАВО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

### 1. Понятие, формы и виды землепользования

Земельная реформа, проходящая в нашей стране, предусматривает такое перераспределение земель, при котором земли передаются в частную и коллективную собственность, а также в пользование юридических и физических лиц. Данные действия осуществляются как в форме приватизации земель, так и по другим направлениям, и нацелены на создание условий для равноправного развития различных форм хозяйствования, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель. Таким образом, повышение эффективности использования земельного фонда страны является одним из главных направлений осуществления современной земельной реформы.

Осуществление землепользования представляет собой юридическую форму реализации конкретных интересов землепользователей и собственников земельных участков. В действующем земельном законодательстве встречаются различные термины, обозначающие использование земельного фонда. Так, например, Земельный кодекс, содержащий специальный раздел «Использование земель», употребляет данный термин в стст. 27, 36, 77, 79, 115, а также термины «пользование землей» в стст. 7, 8 и «право пользования землей» в стст. 29, 30 и других нормах. Однако действующее законодательство не содержит определения понятия

«землепользование».

По мнению Шульги М.В., при анализе права землепользования необходимо учитывать следующие положения. Во-первых, среди многочисленных правовых форм обеспечения реализации интересов субъектов, не являющихся собственниками, право землепользования занимает особое место и играет ведущую роль. Оно является одной из основных форм, обеспечивающих юридическую возможность реализации интересов отдельных граждан, их коллективов, юридических лиц и государства. Во-вторых, условиях формирования рыночных отношений в экономике Украины право землепользования претерпевает существенные изменения. Так, наблюдается устойчивая тенденция к расширению правомочий землепользователей. Кроме того, земельное законодательство идет по пути установления платности за пользование землей, расширения договорной формы в сфере землепользования, а также правовых и иных гарантий прав землепользователей. В-третьих, с целью создания условий для рационального использования земель, восстановления плодородия почв и внедрения экологически сбалансированного землепользования признано необходимым разработать Национальную программу охраны земель на 1996-2005 годы<sup>1</sup>.

Разработка такой программы в настоящее время предусмотрена в нормативно-правовом порядке<sup>2</sup>.

Традиционно в юридической литературе право землепользования рассматривается в трех аспектах: как правовой институт — совокупность норм, регулирующих права и обязанности землепользователей и других лиц; как правоотношение, в котором реализуется субъективное право;

как субъективное право, принадлежащее конкретному субъекту. Возможное поведение лица в рамках земельного законодательства по извлечению полезных свойств и качеств из земли с целью реализации своих материальных, экологических и иных интересов определяется его субъективным правом землепользования.

В научной литературе нет единого мнения по поводу содержания субъективного права землепользования.

Наиболее распространенными являются утверждения о том, что субъективное право землепользования включает в себя лишь правомочие пользования земельными участками (*ограничительное толкование*). При этом содержание субъективного права пользования землей составляют юридические возможности конкретного лица непосредственно осуществлять в своих интересах строго целевую эксплуатацию для получения определенных благ. По мнению представителей данного направления, субъективное право

<sup>1</sup> См.: Шульга М.В. Актуальные проблемы земельных отношений в современных условиях.— Харьков, 1998.— Сс. 11, 6-117.

<sup>2</sup> Распоряжение Президента Украины от 17 февраля 1996 года «О Национальной программе охраны земель на 1996-2005 годы». // Урядовий кур'єр, — № 68-69.— 1996.

в строгом смысле слова не может включать в свое содержание не только обязанности землепользователя, но и какие-то другие правомочия (владение и распоряжение). Представители данного течения исходят из лингвистического понимания пользования землей.

Но право землепользования по своему содержанию не ограничивается только включением в него одного самостоятельного правомочия пользования, а охватывает наряду с ним и другие правомочия (*расширительное толкование*). Так, О.С. Колбасов, включавший в содержание субъективного права водопользования обязанности водопользователей, подчеркивал, что «содержание прав землеводопользования и пользования недрами земли, вполне может быть охарактеризовано совокупностью трех правомочий — владения, пользования и распоряжения<sup>1</sup>». Таким образом, *право землепользования представляет собой правомочия конкретного субъекта на владение и пользование предоставленным ему определенным земельным участком.*

Из приведенного определения следует, что если рассматривать право землепользования в единстве его двух

основных правомочий, то они совпадают с правомочиями собственника земли. Безусловно, в объеме распорядительных действий пользователя и собственника земли полного тождества нет и быть не может. Однако в гражданско-правовой литературе отмечается, что правомочия, составляющие содержание права собственности, могут концентрироваться не только у собственника, но и у пользователя с теми или иными ограничениями<sup>2</sup>. Действующее земельное законодательство подтверждает данный вывод. Земельный кодекс в ст. 39 и 40 также исходит из близости содержания прав и обязанностей собственников земли и землепользователей.

В современных условиях в нашей стране сложились три формы использования земли гражданами и их коллективами, осуществляемые на основании: приобретения права частной, общей долевой или общей совместной собственности на землю; предоставления земли в пользование; получение земельного участка в аренду в установленном законом порядке. Пользование землей землепользователем и арендатором всегда носит производный и зависимый характер, в отличие от пользования землей, основанного на праве собственности.

<sup>1</sup> См.: Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР.— М., 1972.— Сс. 68-70.

<sup>2</sup> См.: Гражданское право. Т. 1. /Под ред. проф. Суханова Е.А.— М., 1994.— Сс. 202-203.

По срокам предоставления земельного участка пользование им подразделяется на постоянное и временное. В постоянное пользование земельный участок предоставляется без заранее установленного срока и имеет место, когда необходимо обеспечить устойчивость пользования землей, создать заинтересованность у землепользователя во вложении труда и средств в повышение плодородия земель. В постоянное пользование земельные участки предоставляются из земель, находящихся в государственной собственности, предприятиям, учреждениям и организациям независимо от форм собственности и сферы их деятельности. Во временное пользование земельные участки предоставляются гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям собственниками земли и землепользователями по договору<sup>1</sup>, который регистрируется в установленном порядке. Временное землепользование может быть краткосрочным — до трех лет и долгосрочным — от трех до двадцати пяти лет. Однако в случаях производственной необходимости эти сроки могут быть продлены на период, не превышающий одного срока соответственно краткосрочному и долгосрочному временному пользованию земельными участками.

Специальным видом временного землепользования является занятие земельного участка для изыскательских работ (землеустроительных, геолого-съёмочных, геодезических, поисковых работ), предоставляемое на срок не более одного года. А для строительства разведывательных скважин на нефть и газ — на срок, обоснованный проектной документацией. Земельные участки для проведения разведывательных работ у собственника земли или землепользователя не изымаются (не выкупаются).

Своеобразным видом временного землепользования является использование земли на основании аренды. В современных условиях правовая регламентация арендных отношений в сфере использования земли осуществляется

<sup>1</sup> См.: Форма договора на право временного пользования землей (в том числе на условиях аренды). Утверждена постановлением Кабинета Министров Украины № 197 от 17 марта 1993 года. //СП.— 1993.— № 9.— ст. 168.

Земельным кодексом, Законом «Об аренде земли» и другими специальными нормативными актами.

Земельный кодекс не содержит определения понятия аренды земельного участка. Восполняет этот пробел ст. 3 Закона «Об аренде земли», устанавливающая, что *аренда представляет собой основанное на договоре срочное, платное владение и пользование земельным участком, необходимым арендатору для осуществления предпринимательской и иной деятельности*. Закон «О плате за землю» в ст. 1 предусматривает, что *аренда представляет собой основанное на договоре срочное возмездное владение и пользование земельным участком*. В ст. 1 Закона «О налогообложении прибыли предприятий» *аренда земли определяется как хозяйственная операция, которая предусматривает предоставление арендодателем земли в пользование другому юридическому или физическому лицу на определенный срок для использования по целевому назначению и за арендную плату*. Приведенное определение фактически дублирует положения ст. 2 Закона «Об аренде государственного имущества»<sup>1</sup>.

Как и временное землепользование, аренда земли характеризуется временным использованием земли, договорным основанием возникновения и возмездностью использования земельных ресурсов. Однако имеются и определенные различия между временным землепользованием и арендой земли. Они заключаются в следующем:

— использование земли на основании аренды имеет более широкий круг субъектов, осуществляющих пользование земельными участками. На условиях аренды земельные участки предоставляются гражданам, предприятиям, учреждениям, организациям, общественным объединениям и религиозным организациям, совместным предприятиям, международным объединениям и организациям с участием украинских, иностранных юридических лиц и граждан, предприятиям, полностью принадлежащим иностранным инвесторам, а также иностранным государствам, международным организациям, иностранным юридическим

лицам и физическим лицам без гражданства;

— арендодателями земельных участков являются собственники земли. Земельные участки, находящиеся в госу-

' См.: Ведомости Верховного Совета Украины. 1995.— № 15,—ст. 99.

дарственной собственности, передаются в аренду по решению органов государственной власти в лице соответствующих Советов, в ведении которых находятся эти участки.

Условия использования земельного участка, предоставляемого в аренду, определяются соглашением сторон и оформляются договором. В договоре устанавливаются сроки аренды, размер и форма арендной платы, права и обязанности сторон.

Вопрос о правовой природе договора аренды земли носит дискуссионный характер. Одни авторы относят договор аренды земли и других природных ресурсов к разновидностям договора имущественного найма. По мнению других авторов, договор имущественного найма опосредует лишь отношения по поводу имущества, находящегося в обычном гражданско-правовом обороте. Предмет же договора аренды земли значительно шире, так как он охватывает не только имущественные, но и земельные отношения.

Определенный интерес по рассматриваемому вопросу представляет судебная практика. Позиция Высшего Арбитражного суда Украины по данному вопросу выражена в п. 4 разъяснения от 23 августа 1994 года «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права государственной собственности на землю». В нем указано, что «договор временного (краткосрочного или долгосрочного) пользования землей является разновидностью договора имущественного найма и поэтому на основании статьи 8 Земельного кодекса при заключении, изменении, исполнении и прекращении такого договора, а также при разрешении связанных с этим споров необходимо, кроме соответствующих норм Земельного кодекса, руководствоваться главой 5 Гражданского кодекса Украины».

Из приведенного разъяснения следует, что относительно договора временного пользования землей необходимо прежде всего применять правила, закрепленные ст. 8 Земельного кодекса и регулирующие аренду земли, а при необходимости — гражданско-правовые нормы. Следует также отметить, что с принятием Закона «Об аренде земли» применение гражданско-правовых норм в данном случае носит исключительно субсидиарный или дополнительный характер. Таким образом, договор аренды земельного участка является земельно-правовым договором. Ее правовую основу составляют ст. 8 Земельного кодекса, нормы Закона «Об аренде земли», отдельные положения соответ-

ствующих указов Президента Украины, а также постановление Кабинета Министров Украины от 17 марта 1993 года. «О форме договора на право временного пользования землей (в том числе на условиях аренды)»<sup>1</sup> и другие нормативные акты.

Земельно-правовой характер рассматриваемого договора предопределяется сущностью и особенностями земли как объекта договора. Хотя земля в известной мере по действующему законодательству и включена в гражданский оборот (в пределах, установленных законом, допускаются, например, сделки с землей, в частности аренда земли), данный природный ресурс не является имуществом в общепринятом понимании. Земля, будучи объектом земельных отношений, как часть природы едина и неделима. Поэтому объектом права пользования является индивидуально обособленный земельный участок, а не земля в целом. Признаками индивидуализации участка выступают его размеры и местонахождение, определяемые в натуре на местности и закрепляемые юридически в документе, удостоверяющем право на земельный участок.

## **2. Права и обязанности землепользователей**

Правомочия владения и пользования земельным участком, находящиеся в тесной взаимосвязи между собой, образуют содержание права пользования землей. Эти правомочия неотделимы друг от друга и выступают как двуединое правомочие.

*Владение* как правомочие землепользователя является предпосылкой и необходимым условием для всякого пользования землей. Оно проявляется в праве на огораживание земельного участка, установление порядка пользования или, наоборот, запрета на использование участка со стороны третьих лиц.

*Пользование* как правомочие землепользователя раскрывается через права и обязанности по использованию земельных ресурсов. В зависимости от целевого назначения земельного участка, категории земель и субъекта определяются объем и содержание прав и обязанностей. Так, например, права и обязанности устанавливаются применительно к использованию земель сельскохозяйственного на-

<sup>1</sup> См.: СП.— 1993.— № 9.— ст. 168.

значения, земель населенных пунктов, земель, предоставленных под строительство, под геолого-разведывательные работы и т. д.

Наряду с этим земельное законодательство содержит перечень общих прав и обязанностей безотносительно

к категории земель и целевому назначению участка. К основным правам общего характера по использованию земель относятся: право самостоятельного хозяйствования на земле; право собственности на произведенную продук-, цию и доходы от ее реализации; право использовать в установленном порядке для нужд хозяйства, имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, торф, лесные угодья, водные объекты, а также .эксплуатировать иные полезные свойства земли; право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные строения и сооружения по согласованию с сельским, поселковым, городским Советом и арендодателем; право собственности на посеvy и посадки сельскохозяйственных культур и насаждений; право получить от нового собственника земли, землепользователя или местного Совета компенсацию за повышение плодородия грунтов в случае изъятия или добровольного отказа от земельного участка.

Для защиты этих прав законодательство запрещает какое-либо вмешательство в деятельность, связанную с использованием земель, со стороны государственных, хозяйственных и других органов, за исключением случаев, предусмотренных земельным законодательством. Все нарушенные права подлежат восстановлению добровольно стороной, нанесшей ущерб, либо в судебном порядке в полном объеме.

В целях обеспечения гарантий прав собственников земельных участков и землепользователей от произвольного изъятия земель законодательством установлено, что изъятие (выкуп) земельного участка для государственных или общественных нужд проводится только после выделения по их желанию .соответствующим Советом равноценного земельного участка, строительств! на новом месте предприятиями, учреждениями и организациями, для которых отводился земельный участок, жилых, производственных и иных построек взамен тех, которые изымаются, и возмещения в полном объеме причиненных убытков, включая упущенную выгоду.

Изъятие (выкуп) для государственных или общественных нужд земель коллективных сельскохозяйственных предприятий, совхозов, сельскохозяйственных научно-исследовательских учреждений и учебных хозяйств, иных сельскохозяйственных и лесохозяйственных предприятий и организаций может проводиться при условии строительства по их желанию жилых, производственных и иных строений вместо изымаемых и возмещения в полном объеме всех других убытков, включая упущенную выгоду.

Общие обязанности по использованию земель в юридической литературе принято подразделять на обязанности позитивного и негативного содержания.

#### **К обязанностям позитивного содержания относятся:**

рациональное использование земельных участков в соответствии с их целевым назначением; эффективное использование земли в соответствии с проектом внутрихозяйственного землеустройства, повышение ее плодородия, применение природоохранных технологий производства; своевременное производство платежей по земельному налогу и арендной плате за использование земель; осуществление комплекса мероприятий по охране земель; своевременное предоставление в установленном порядке сведений о состоянии и использовании земель; сохранение геодезических знаков, противозерозионных сооружений, линий оросительных и осушительных систем; соблюдение режима санитарных зон и особо охраняемых территорий; ведение строительства на участке, руководствуясь действующими строительными нормами и правилами по согласованию с землеустроительными, архитектурно-градостроительными, пожарными, санитарными и природоохранными органами; соблюдение правил добрососедства, в частности разрешать собственникам и пользователям земельных участков проход к дорогам общего пользования, а также для возведения или ремонта межевых знаков и сооружений и принимать меры к недопущению возможности стока дождевых и сточных вод, проникновения ядохимикатов и минеральных удобрений на смежный земельный участок.

К *общим обязанностям, негативного содержания* относятся: не допускать ухудшения экологической обстановки на территории в результате хозяйственной деятельности; не нарушать порядок пользования лесными угодьями, водными и другими объектами природы, прав других собственников земельных участков и землепользователей, в том числе арендаторов; не чинить препятствий в проведении к смежному земельному участку необходимых коммуникаций.

Вместе с тем земельное законодательство предусматривает специальные права и обязанности по использованию земельных участков землепользователями. К специальным правам и обязанностям, связанным с использованием земель, относятся, например, право пользователей земельными участками, предоставленными для огородничества, возводить временные постройки для отдыха и хранения огородного инвентаря, обязанность временного пользователя по приведению нарушенного им земельного участка в состояние, пригодное для использования по назначению, выполнение пользователем земельного участка в населенных пунктах мероприятий по его благоустройству и т. п.

Следует заметить, что в целях создания необходимых условий для развития отдельных отраслей народного хозяйства, обеспечения безопасности населения, охраны окружающей природной среды права и обязанности по использованию земель могут быть ограничены в установленном законом порядке. Так, например, вблизи

сортоучастков может быть ограничен посев некоторых сельскохозяйственных культур, вблизи водоемов может быть запрещена распашка земель и применение химических удобрений и т. п. В этих же целях устанавливается особый режим использования земель в пределах зон, выделенных для эксплуатации промышленных, транспортных и иных объектов, а также охранных зон заповедников, национальных природных парков и т. д.

### **3. Плата за пользование землями**

Бесплатное землепользование в условиях исключительной монополии государственной собственности на землю привело к таким негативным последствиям, как неэффективность и бесхозяйственность использования земельных ресурсов, появление огромного массива неиспользуемых земель при одновременном дефиците земельных участков, предоставляемых гражданам. С переходом нашей страны к рыночной экономике и развитием предпринимательской деятельности возникла необходимость в создании таких условий, при которых было бы невыгодным неиспользование или бесхозяйственное использование земли. Наиболее эффективным средством разрешения этих проблем является введение платного землепользования.

В соответствии с Законом «О плате за землю» от 19 сентября 1996 г.<sup>1</sup> плата за землю вводится в целях формирования источника средств для финансирования мероприятий по рациональному использованию и охране земель, повышению плодородия почв, возмещения расходов собственников земли и землепользователей, связанных с хозяйствованием на землях худшего качества, ведения земельного кадастра, осуществления землеустройства и мониторинга земель, проведения земельной реформы и развития инфраструктуры населенных пунктов. Плата за землю взимается в виде земельного налога или арендной платы, что определяется в зависимости от денежной оценки земель.

*Субъектами платы за землю (плательщиком)* являются собственник земли и землепользователь, в том числе арендатор, т. е. все юридические лица и граждане независимо от форм собственности и вида хозяйственной деятельности, включая международные неправительственные организации, совместные предприятия с участием иностранных юридических лиц и граждан, иностранные юридические лица, а также иностранные граждане и лица без гражданства, которым предоставлена земля в собственность или пользование на территории Украины.

*Объектом платы за землю* являются земельные участки, находящиеся в собственности или пользовании, в том числе на условиях аренды. Размер земельного налога не зависит от результатов деятельности собственников земли и землепользователей и устанавливается в виде стабильных платежей за единицу площади облагаемого налогом земельного участка в расчете за год. Ставки налога определяются отдельно по категориям земель основного целевого назначения, видам и подвидам угодий, группам почв и пересматриваются в случае изменения цен и других причин, не зависящих от пользователей земли. Денежная оценка земельного участка проводится Государственным комитетом Украины по земельным ресурсам по методике, утвержденной Кабинетом Министров Украины.

Основанием для начисления земельного налога являются данные государственного земельного кадастра. Собственники земли и землепользователи уплачивают земельный налог со дня возникновения права собственности или права пользования земельным участком. В случае прекращения права собственности или права пользования земельным участком налог уплачивается за фактический период нахождения земли в собственности или в пользовании в текущем году. Размер, условия и сроки внесения арендной платы за землю устанавливаются по соглашению сторон в договоре аренды между арендодателем — собственником земельного участка и арендатором.

Согласно ст. 12 Закона «О плате за землю» от уплаты земельного налога освобождаются: заповедники, в том числе историко-культурные, национальные природные парки, заказники (кроме охотничьих), региональные ландшафтные парки, ботанические сады, дендрологические и зоологические парки, памятники природы, заповедные урочища и парки-памятники садово-паркового искусства; отечественные опытные хозяйства научно-исследовательских учреждений и учебных заведений сельскохозяйственного профиля и профессионально-технических училищ; органы государственной власти и органы местного самоуправления, органы прокуратуры, заведения, учреждения и организации, которые полностью содержатся за счет бюджета (за исключением Вооруженных Сил Украины и иных воинских формирований, созданных в соответствии с законодательством Украины), специализированные санатории Украины для реабилитации больных согласно списку, утвержденному Министерством здравоохранения Украины, детские санаторно-курортные и оздоровительные учреждения Украины, предприятия, объединения и организации обществ слепых и глухих Украины, общественные организации инвалидов Украины и их объединения; отечественные учреждения культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, физической культуры и спорта, спортивные сооружения, используемые ими по целевому назначению; зарегистрированные религиозные и благотворительные организации, не занимающиеся предпринимательской деятельностью; не взимается плата за сельскохозяйственные угодья зон радиоактивно загрязненных территорий

и химически загрязненные сельскохозяйственные угодья, на которые введены ограничения по ведению сельского хозяйства; за земли кладбищ; за земельные участки в пределах граничных норм, установленных Земельным кодексом Украины, инвалидов I и II групп, граждан, воспитывающих трех и более детей, и граждан, члены семей которых проходят срочную военную службу, пенсионеров, а также других лиц, пользующихся льготами в соответствии с Законом Украины «О статусе ветеранов войны, гарантиях их социальной защиты», граждан, которым в установленном порядке выдано удостоверение о том, что они пострадали в результате Чернобыльской катастрофы.

Платежи за землю зачисляются на специальные бюджетные счета бюджетов сельского, поселкового, городского Советов, на территории которых находятся земельные участки. Средства от платы за землю, поступающие на специальные бюджетные счета местных бюджетов, используются исключительно для следующих целей: финансирования мероприятий по рациональному использованию и охране земель, повышению плодородия почв; ведения государственного земельного кадастра, землеустройства, мониторинга земель; создания земельного инновационного фонда; возмещения расходов собственников земли и землепользователей, связанных с хозяйствованием на землях худшего качества; экономического стимулирования собственников земли и землепользователей за улучшение качества земель, повышение плодородия почв и продуктивности земель лесного фонда; предоставления льготных кредитов, частичного погашения ссуд и компенсации потерь доходов собственников земли и землепользователей вследствие временной консервации земель, нарушенных не по их вине; проведения земельной реформы, а также для земельно-хозяйственного устройства, разработки градостроительной документации и развития инфраструктуры населенных пунктов. Для осуществления этих целей в государственном масштабе используются централизуемые средства земельного налога.

#### **4. Основания возникновения и прекращения права землепользования**

Предоставление земельных участков в пользование, а также передача их в коллективную или частную собственность осуществляется Советами, на территории которых находятся данные земельные участки. Верховная Рада Украины предоставляет земельные участки в случаях, когда для изъятия этих земель установлен особый порядок. Предоставление в пользование или в собственность земельных участков, которые находятся в собственности или в пользовании граждан или юридических лиц, осуществляется после их изъятия (выкупа) в порядке, установленном статьями 31 и 32 Земельного кодекса.

В целях обеспечения устойчивости землепользования, защиты прав и законных интересов участников земельных отношений земельным законодательством определены условия и порядок предоставления земель в пользование и их изъятия. Порядок предоставления и изъятия земель подразделяется на несколько самостоятельных стадий.

*Первая стадия — стадия подачи и рассмотрения ходатайства или заявления о предоставлении земельного участка в пользование.* На данной стадии предприятие, учреждение, организация или гражданин, заинтересованные в получении земельного участка, обращаются с соответствующим ходатайством (гражданин с заявлением) в местный Совет, который уполномочен предоставлять земельные участки.

Ходатайства о выделении земельных :

участков, предоставляемых Верховной Радой, подаются в областные, Киевский и Севастопольский городские Советы. К ходатайству прилагаются: копия генерального плана строительства или иные графические материалы, обосновывающие размер намеченной для отвода площади, титульный список или справка о финансировании строительства, проект рекультивации земель и иные материалы. В заявлении гражданина определяются желаемый размер и место расположения участка, цель его использования и состав семьи.

Предоставление земельных участков осуществляется по проектам отвода этих участков. Поэтому соответствующий Совет рассматривает ходатайство (заявление) в месячный срок и дает разрешение на подготовку проекта отвода земельного участка и одновременно сообщает об этом Совету, на территории которого находится намеченный для отвода земельный участок. Разработку проектов отвода земельных участков, перенесения их границ в натуру (на местность) и составление документов, удостоверяющих право пользования землей, осуществляют государственные и иные землеустроительные органы.

*Вторая стадия — стадия предварительного согласования места расположения земельного участка или размещения объекта.* На этой стадии по поручению соответствующего Совета местный землеустроительный орган (управление или отдел земельных ресурсов) уточняет место расположения объекта, проводит дополнительные согласования с собственниками земли, землепользователями и арендаторами, готовит необходимые материалы для принятия решения об изъятии земель, согласовывает его с районными (городскими) природоохранными и санитарными органами и органами архитектуры. Местный землеустроительный орган готовит также материалы предварительного согласования, проект рекультивации земель, снятия, хранения и использования плодородного слоя почв, план земельного хозяйства с нанесением границ изымаемого участка, заключения специалистов и другие материалы и представляет их на рассмотрение и утверждение местного Совета, который в месячный срок рассматривает его и в пределах своей компетенции принимает решение об изъятии и предоставлении земельного участка. Если

предоставление земельного участка осуществляется районным или областным Советом либо Верховной Радой, сельский, поселковый, городской Совет свое заключение подает в районный, городской, в административном подчинении которого находится район. Решение об отказе в предоставлении земельного участка в пользование может быть обжаловано в судебном порядке.

*Третья стадия — стадия отвода земельного участка в пользование.* На данной стадии инженер-землеустроитель местного управления (отдела) по земельным ресурсам производит отвод земельного участка, перенесение его в натуру (на местность). В отличие от предоставления земли в пользование, отвод участка представляет собой техническое действие, состоящее в выполнении определенных землеустроительных действий на местности по определению границ участка, обозначению его специальными межевыми знаками и составлении землеустроительной документации (план предоставляемого участка, схема подземного и надземного хозяйства, расположенного на предоставляемом участке, — водопровода, канализации, воздушных линий). Это очень важная стадия, так как приступать к использованию земельного участка, в том числе на условиях аренды, до установления границ этого участка в натуре (на местности) и получения документа, удостоверяющего право собственности или право пользования землей, запрещается.

*Четвертая стадия — стадия выдачи документа, удостоверяющего право на земельный участок.* Право собственности или право постоянного пользования землей удостоверяется государственными актами, которые выдаются

и регистрируются сельскими, поселковыми, городскими, районными Советами<sup>1</sup>. Если решение было принято Верховной Радой Украины, Верховным Советом Автономной Республики Крым или областным Советом, то выдача государственного акта осуществляется районным Советом по месту расположения земельного участка.

Государственные акты на право собственности на землю выдаются городскими, поселковыми и сельскими Советами, районными, Киевской и Севастопольской городскими государственными администрациями. Если решение было принято областной администрацией, Советом Министров Автономной Республики Крым, то выдача государственного акта осуществляется районной государственной администрацией.

Регистрация договоров на право временного пользования землей (в том числе на условиях аренды) осуществляется районным, городским, сельским, поселковым Советом; договоров аренды — исполнительным органом городского, сельского, поселкового Совета, Киевской и Севастопольской городскими государственными администрациями; государственных актов на право собственности на земли несельскохозяйственного назначения — местными государственными органами земельных ресурсов.

Обеспечение государственной регистрации государственных актов, удостоверяющих право частной собственности на землю, право коллективной собственности на землю, право собственности на землю или право постоянного пользования землей, договоров на право временного пользования землей и договоров аренды возлагается на государственные органы земельных ресурсов.

Государственные акты, удостоверяющие право частной собственности на землю, право коллективной собственности на землю, право собственности на землю или право постоянного пользования землей регистрируются соответственно в Книге записей (регистрации) государственных

*' Действие ст. 23 Земельного кодекса в отношении выдачи государственных актов, удостоверяющих право пользования или право собственности граждан на земельные участки, предоставленные им для ведения личного подсобного хозяйства, строительства и обслуживания жилого дома и хозяйственных построек (приусадебные участки), садоводства, дачного и гаражного строительства, приостановлено в соответствии с Декретом Кабинета Министров Украины от 26 декабря 1992 года.*

актов на право частной собственности на землю; Книге регистрации государственных актов на право коллективной собственности на землю; Книге регистрации государственных актов на право собственности на землю; Книге регистрации государственных актов на право постоянного пользования землей (гражданами); Книге регистрации государственных актов на право постоянного пользования землей (юридическими лицами).

Договоры на право временного пользования землей регистрируются в Книге регистрации договоров на право временного пользования землей (в том числе на условиях аренды). Договоры аренды регистрируются в Книге государственной регистрации договоров аренды земли.

формы государственных актов на право частной собственности на землю, на право коллективной собственности на землю и на право постоянного пользования землей утверждаются Верховной Радой Украины<sup>1</sup>. Право временного пользования землей, в том числе на условиях аренды, оформляется договором, заключаемым на основании его типовой формы, утвержденной Кабинетом Министров Украины<sup>2</sup>.

Предоставление земли как административно-правовой способ установления права на земельный участок в связи с проведением аграрной реформы и развитием рыночной экономики постепенно уступает место гражданско-правовым основаниям. Собственнику земельного участка предоставлены широкие права по распоряжению принадлежащим ему участком путем совершения им в установленном порядке сделок купли-продажи, мены, дарения, наследования и других гражданско-правовых сделок. Так, на основании целого ряда нормативных актов, принятых Верховной Радой Украины, Президентом Украины, а также Кабинетом Министров, земельные участки могут приватизироваться, гражданам и юридическим лицам — соб-

<sup>1</sup> См.: постановление Верховной Рады Украины № 2201 — XII от 13 марта 1992 года «О формах государственных актов на право собственности на землю и право постоянного пользования землей».

<sup>2</sup> См.: постановление Кабинета Министров Украины № 440 от 24 марта 1999 года «О порядке подачи заявления



(ходатайства) о продаже земельных участков несельскохозяйственного назначения и форме государственного акта на право собственности на землю».

ственникам земельных участков предоставлено право продавать, передавать по наследству, обменивать земельные участки, совершать иные сделки с землей.

Проводимые на основе постановления Верховной Рады Украины «Об ускорении земельной реформы и приватизации земли» и Указов Президента «О неотложных мерах по ускорению земельной реформы в сфере сельскохозяйственного производства», «О порядке паевания земель, переданных в коллективную собственность сельскохозяйственным предприятиям и организациям» и «О неотложных мерах по ускорению реформирования аграрного сектора экономики» разгосударствление и приватизация земель сельскохозяйственных предприятий и организаций предусматривают предоставление права коллективам реорганизуемых колхозов, совхозов, государственных сельскохозяйственных предприятий принимать решения о переходе к частной, общей долевой или общей совместной собственности на землю, а также об определении индивидуальных имущественных и земельных долей (паев). Каждому члену предприятия, кооператива, общества выдается сертификат на право частной собственности на земельную долю (пай) с указанием в нем размера доли (пая) в условных кадастровых гектарах, а также в стоимостном выражении. Само право на земельную долю (пай) может быть объектом купли-продажи, дарения, мены, наследования, залога.

Каждый член коллективного сельскохозяйственного предприятия, сельскохозяйственного кооператива, сельскохозяйственного акционерного общества имеет право беспрепятственно выйти из него и получить бесплатно в частную собственность свою долю (пай) в натуре (на местности), что удостоверяется государственным актом на право частной собственности на землю. Причем это право гарантировано частью 2 ст. 14 Конституции Украины и не может быть ограничено решением общего собрания членов коллективных сельскохозяйственных предприятий или какими-либо иными решениями.

Действующее законодательство исходит из приоритета целевого использования земель сельскохозяйственного назначения. Поэтому земли, пригодные, по данным земельного кадастра, для сельского хозяйства, должны предоставляться прежде всего под сельскохозяйственные цели. Для несельскохозяйственных нужд должны предоставляться земли несельскохозяйственного назначения или не пригодные для сельского хозяйства, либо сельскохозяйственные угодья худшего качества по кадастровой оценке, а также земли лесного фонда, не покрытые лесом или занятые малоценными насаждениями. Основания, влекущие полное или частичное прекращение права на землю, в отличие от оснований возникновения, могут быть не только в виде правомерных действий, но и в виде противоправных действий (бездействий), предусмотренных в стст. 27, 28, 30-32, 114 Земельного кодекса. В случае залога земель сельскохозяйственного назначения или участков, принадлежащих гражданам, прекращение права на участок может иметь место по требованию залогодержателя об обращении взыскания на земельный участок и его продажи с публичных торгов по решению суда общей юрисдикции или арбитражного суда.

#### **Глава 4**

### **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМ ФОНДОМ**

#### **1. Понятие и состав земельного фонда**

Все земли, находящиеся в пределах территории Украины, составляют единый земельный фонд страны. В соответствии с выполняемыми функциями земли подразделяются на используемые и неиспользуемые. Используемые земли, в свою очередь, делятся на земли, используемые как средство производства, пространственный операционный базис, а также земли, выполняющие природно-заповедные, рекреационные и оздоровительные функции. В этой связи существует общий правовой режим земельного фонда независимо от форм собственности на земли.

Государственное управление земельным фондом имеет свою специфику и отличается от других отраслей управления. Его объектом является организация рационального использования и охраны земель как объекта хозяйствования. В зависимости от целевого назначения, единый земельный фонд страны подразделяется на семь категорий земель. Классификация земель, в зависимости от их целевого назначения позволяет обеспечить дифференцированный подход к правовому регулированию земельных отношений в рамках правового режима земельного фонда. Под целевым назначением земель понимаются установленный правовой режим, условия и пределы использования земель для конкретных целей.

*Земли сельскохозяйственного назначения* занимают особое место среди всех категорий земель по своему экономическому значению и занимаемым площадям. К ним относятся земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства и предназначенные для этих целей. Основную часть земель сельскохозяйственного назначения составляют земли, занятые сельскохозяйственными угодьями (пашни, сенокосы, сады, огороды) и используемые в качестве главного средства сельскохозяйственного производства.

*Земли населенных пунктов* — это находящиеся в пределах городской, поселковой черты и черты сельских населенных пунктов, а также земли, переданные в ведение населенных пунктов за пределами их черты. Земли этой категории используются прежде всего для строительства, а также для удовлетворения культурно-бытовых и. иных нужд населения.

*Земли промышленности, транспорта, связи, обороны, и иного назначения* — это земли, предоставленные в установленном порядке предприятиям, учреждениям, организациям для их специальных целей. В связи с появлением и развитием новых видов деятельности состав земель данной категории находится в постоянной динамике. Поэтому перечень земель, охватываемых этой категорией, постоянно расширяется.

*Земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения* — это земли, изъятые из хозяйственного использования и производственного оборота. Они являются относительно новой категорией земель в отечественном законодательстве и им присуща особая правовая охрана.

*Земли лесного фонда* — это земли, покрытые лесом и не покрытые лесом, но предоставленные для нужд лесного хозяйства. Особенностью правового режима земель лесного фонда является то, что они подчинены правовому режиму лесов, расположенных и произрастающих на этих землях.

*Земли водного фонда* — это земли, занятые реками, озерами, водоемами, болотами, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями, а также земли, выделенные по берегам водоемов под полосы отвода. Основным назначением этой категории земель является обеспечение использования и охраны вод. Потому их правовой режим в значительной мере предопределяется режимом водных объектов.

*Земли запаса* — это земли, не предоставленные в собственность, пользование, аренду, а также земли, право собственности или пользования которыми прекращено в соответствии с требованиями стст. 27 и 28 Земельного кодекса. Эта категория земель служит резервом для предоставления земель в собственность или пользование, в т. ч. на условиях аренды.

Приведенные категории земель по основному целевому назначению по своему внутреннему составу не однородны. Они включают в себя земли, служащие различным хозяйственно-экономическим целям, определяющим особенности их правового режима в рамках общего правового режима соответствующей категории земель. Так, например, земли населенных пунктов объединяют в своем составе земли застройки (селитебные земли), земли общего пользования, рекреационные земли, земли сельскохозяйственного использования, земли, занятые лесами, водоемами и другими объектами. Они обладают определенными особенностями режима использования и охраны с учетом правового режима всей категории земель.

Структура земельного фонда не является статичной, она постоянно изменяется. Под влиянием различных экономических, экологических и других факторов происходят изменения как в составе земельного фонда, так и внутри каждой категории земель. В земельном фонде появляются новые, ранее не известные категории земель. Например, категория земель водного фонда появилась в связи с расширением комплексного использования вод и возрастанием масштабов эксплуатации земель, покрытых водой, и земель, прилегающих к водным объектам.

С обострением экологической ситуации и необходимостью обеспечения сбалансированной хозяйственной деятельности выделена категория земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения.

Изменения в категориях земель происходят при переводе земель из одной категории в другую, относящиеся к функциям органов государственного управления земельным фондом. Это имеет место в результате изъятия и предоставления земель, происходящих под влиянием процессов разгосударствления земельной собственности, приватизации земельных участков, развития предпринимательской деятельности, изменения целевого назначения земельных участков в связи с восстановлением деградированных, и загрязненных земель, прекращения добычи полезных ископаемых, и в других случаях, предусмотренных действующим земельным законодательством.

## **2. Общая характеристика управления земельным фондом**

Объективная необходимость государственного управления земельным фондом обусловлена экономическим значением земли для жизнедеятельности общества, присущей ей пространственной ограниченностью и незаменимостью в сфере материального производства и иных сферах хозяйственной деятельности.

*Государственное управление земельным, фондом представляет собой деятельность государственных органов по обеспечению рационального использования и эффективной охраны земель на основе проведения организационно-правовых и административно-управленческих мероприятий в сочетании со стимулирующими мерами экономического характера.*

Опираясь на политическую власть и право территориального верховенства как на элементы государственного суверенитета, государственное управление земельным фондом обладает государственно-властным характером. Оно имеет своей целью обеспечить соблюдение земельного законодательства путем проведения государственного контроля за использованием и охраной земель, привлечения виновных в совершении земельных правонарушений к юридической ответственности, а также путем создания условий для рационального использования и охраны земель посредством передачи их в собственность и

предоставления в пользование, организации земельной территории, планирования мероприятий в области использования и охраны земель.

Общее государственное управление осуществляется государственными органами общей и специальной компетенции и имеет территориальный характер. Оно распространяется на все земли в пределах территории Украины в целом, территории его областей и районов, а также городов и других населенных пунктов независимо от категорий земель и субъектов, владеющих ими. Общее управление землями возложено на Верховную Раду Украины, Президента Украины, Кабинет Министров Украины.

Государственный комитет Украины по земельным ресурсам является специально уполномоченным государственным органом в области использования и охраны земель. Таким образом. Государственный комитет по земельным ресурсам является органом общего управления земельным фондом специальной компетенции.

Отраслевое управление земельным фондом осуществляется министерствами, комитетами и их службами и строится по принципу подведомственности предприятий, учреждений, организаций, которым предоставлены земли. Ведомственное управление земельным фондом не зависит от территориального размещения земель.

Ведомственное управление, осуществляемое под контролем органов государственного управления, является более узким по объему управленческих функций. Основной целью отраслевого управления является обеспечение выполнения задач, стоящих перед соответствующей отраслью народного хозяйства.

Кроме государственного управления земельным фондом, существует также *внутрихозяйственное управление* земельными ресурсами, осуществляемое самими собственниками и землепользователями.

Преследуя общие цели наряду с государственным управлением по обеспечению рационального использования и охраны земель и являясь его продолжением, *внутрихозяйственное управление представляет собой хозяйственную деятельность, которая направлена на обеспечение условий хозяйственной эксплуатации земли в соответствии с ее целевым назначением.* Внутрихозяйственное управление предопределено закрепленным в законе правом собственников земли и землепользователей, самостоятельно в пределах закона, хозяйствовать на земле без какого-либо вмешательства государственных и иных органов. В процессе внутрихозяйственного управления землевладельцы осуществляют внутрихозяйственную организацию земельного участка, внутрихозяйственный учет, контроль за использованием и охраной земель и другие функции.

### **3. Органы государственного управления земельным фондом и их функции**

В правовой литературе органы управления рассматриваются в широком и узком смысле. В широком смысле государственное управление земельным фондом осуществляется всей системой государственных органов, включая органы законодательной, исполнительной и судебной власти. В узком смысле государственное управление земельным фондом осуществляется только органами исполнительной власти.

В зависимости от компетенции по управлению земельным фондом органы общего государственного управления подразделяются на органы общей и специальной компетенции, деятельность которых охватывает все функции управления по отношению ко всем категориям земель в пределах определенной территории. К ним относятся все органы законодательной власти (Верховная Рада Украины, Верховный Совет Автономной Республики Крым) и исполнительной власти (Кабинет Министров Украины, Совет министров Автономной Республики Крым, государственные администрации областей, городов Киева и Севастополя и районов).

Осуществляя деятельность по управлению земельным фондом в пределах полномочий, предоставленных законом, органы общего государственного управления возлагают выполнение некоторых функций на органы государственного управления специальной компетенции — Государственный комитет Украины по земельным ресурсам, Государственный комитет строительства, архитектуры и жилищной политики Украины, Министерство охраны окружающей природной среды и ядерной безопасности. Министерство охраны здоровья Украины и другие органы.

Центральным органом исполнительной власти специальной компетенции, осуществляющим функции управления земельными ресурсами всего земельного фонда страны независимо от ведомственной подчиненности субъектов земельного права, является Государственный комитет Украины по земельным ресурсам, далее — Госкомзем. В соответствии с Положением о Государственном комитете Украины по земельным ресурсам<sup>1</sup> на Госкомзем возложены

\* См.: Типовое положение о городском (городов областного и районного подчинения) управлении (отделе) земельных ресурсов. Утверждено постановлением Кабинета Министров Украины № 930 от 7 августа 1996 года. »

функции реализации государственной политики в области земельных отношений, содействия структурной перестройке экономики, формирования системы мер по обеспечению экономической самостоятельности Украины.

Основными задачами Госкомзема являются: координация проведения земельной реформы, создание условий для равноправного развития всех форм собственности на землю и хозяйствования; организация проведения работ, связанных с разгосударствлением и приватизацией земель, содействие развитию крестьянских

(фермерских) хозяйств;  
осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель; разработка и реализация государственных и региональных программ рационального использования и охраны земель, восстановления плодородия почв, улучшения природной среды, определение механизма и этапов реализации этих программ; обеспечение ведения мониторинга земель, государственного земельного кадастра и проведение землеустройства.

Управление земельными ресурсами в границах районов, городов, поселков и сельских населенных пунктов осуществляют органы местного самоуправления — местные Советы и глава местного самоуправления. Органы местного самоуправления с учетом интересов местного населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей определяют программу развития территории, предоставляют и изымают земельные участки, осуществляют государственный контроль за использованием и охраной земель, организуют работу по землеустройству, а также осуществляют иные функции.

Деятельность по управлению земельным фондом раскрывается через функции, каждая из которых представляет собой обособленный вид деятельности, имеющий свою непосредственную направленность и порядок осуществления. Виды и содержание функций управления земельным фондом определяются законодательством в соответствии с социальными, экономическими и научно-техническими требованиями, предъявляемыми к организации рационального использования и охраны земель.

' См.; Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21 марта 1997 года. //Ведомости Верховной Рады Украины.— 1997.— № 24.— Ст. 170.

Основные функции государственного управления земельным фондом включают: ведение государственного земельного кадастра и учета земель; планирование использования и охраны земель; предоставление и изъятие земель;

осуществление землеустройства; проведение государственного контроля за использованием и охраной земель; разрешение земельных споров.

Функции управления земельным фондом различаются в зависимости от органов, их осуществляющих, местом и значением управления и его юридическими последствиями. Например, функция предоставления и изъятия земель порождает, изменяет и прекращает земельные права и обязанности; функция по землеустройству способствует обеспечению рационального использования земель; функция по разрешению земельных споров содействует осуществлению государственного контроля за охраной и использованием земель, и имеет правоохранительный характер.

Некоторые функции управления земельным фондом выполняют служебную роль по отношению к другим функциям. Это относится, в частности, к учету земель, ведению государственного земельного кадастра, мониторингу земель, которые обеспечивают такие функции, как предоставление и изъятие земель, ведение землеустройства, разрешение земельных споров. Без сведений о состоянии, использовании и принадлежности земель эти функции не могут быть надлежащим образом реализованы.

#### **4. Государственный земельный кадастр и значение его ведения**

Государственный земельный кадастр является инструментом государственного управления земельным фондом. Он обеспечивает принятие научно обоснованных решений в области организации рационального использования и охраны земель. Роль земельного кадастра как инструмента государственного управления особенно возросла в условиях проведения земельной реформы, введения платы за землю, включения земли в систему рыночных отношений.

Государственный земельный кадастр представляет собой свод систематизированных, научно обоснованных и достоверных сведений о землях всех категорий. Государственный земельный кадастр предназначен для обеспечения соответствующих Советов, заинтересованных предприятий, учреждений, организаций и граждан возможными и необходимыми сведениями о природном состоянии, хозяйственном назначении и правовом режиме земель с целью организации рационального использования и охраны земель, регулирования земельных отношений, осуществления землеустройства и обоснования размеров платы за землю, Порядок ведения государственного земельного кадастра определяется законодательством<sup>1</sup>.

Государственный земельный кадастр включает данные регистрации права собственности, права пользования землей и договоров аренды земли, учета количества и качества земель, бонитировки почв, зонирования территорий населенных пунктов, экономической и денежной оценки земель.

Государственный земельный кадастр ведется Госкомземом, Государственным комитетом Автономной Республики Крым по земельным ресурсам и единому кадастру, областными, Киевским и Севастопольским городскими управлениями, районными отделами, городскими (городов областного и районного подчинения) управлениями (отделами) земельных ресурсов<sup>2</sup>, исполнительными комитетами сельских, поселковых, городских Советов.

К условиям ведения государственного земельного кадастра и его сведениям законодательством предъявляются определенные требования. Для того, чтобы кадастр выполнял возлагаемые на него задачи, все его сведения должны быть объективными и достоверными, соответствовать фактическому

состоянию земель и их использованию. Объективность и достоверность земельного кадастра, поддержание его данных на современном уровне обеспечивается непрерывностью кадастровых сведений, проведением топо-графо-геодезических, картографических работ, почвенных, геоботанических, градостроительных, радиологических, ле-сотипологических и иных обследований и изысканий, ре-« гистрацией права собственности на землю, права пользования земельными участками и договоров аренды земли, учетом количества и качества земель, бонитировкой почв, зо-

<sup>1</sup> См.: Положение о порядке ведения государственного земельного кадастра. Утверждено постановлением Кабинета Министров Украины №15 от 12 января 1993 года. //СП.— 1993.— № 3.— ст. 55.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента Украины «О создании единой системы государственных органов земельных ресурсов» № 34/96 от 6 января 1996 года.

нированием территорий населенных пунктов и экономической оценкой земель. Оперативные и точные данные земельного кадастра обеспечиваются использованием аэрокосмических съемок и применением методов дистанционного зондирования земной поверхности.

Одним из принципов ведения кадастра является сопоставление кадастровых данных в разрезе административно-территориальных единиц и данных о земле, содержащихся в кадастрах других природных ресурсов (лесном, водном, кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых).

Сопоставимость кадастровых данных определяется единством методов ведения кадастра на всей территории Украины — по единой системе на базе нормативных документов, утверждаемых Госкомземом. Все кадастровые сведения о земле оформляются специальной базовой, периодически обновляемой и ежегодно составляемой документацией. По форме земельно-кадастровая документация может быть текстовой (цифровой) и планово-картографической с применением современных - технических систем<sup>1</sup>. Состав земельно-кадастровой документации, ее формы унифицированы и утверждаются Госкомземом. Ответственность за достоверность сведений и данных, помещаемых в кадастровой документации, несут руководители местных отделов и управлений по земельным ресурсам, на которых возлагается ведение земельного кадастра.

Организация работ по ведению государственного земельного кадастра в Украине осуществляется Госкомземом, который организует все работы по картографированию земельных угодий, обследованию, изысканию и оценке земель, разрабатывает методические указания и инструкции по ведению кадастра, обобщает и анализирует земельные отчеты по различным областям, осуществляет иную деятельность в пределах своей компетенции. Данные государственного земельного кадастра подлежат обязательному применению при планировании использования и охраны

<sup>1</sup> См.: Программа создания автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра. Утверждена постановлением Кабинета Министров Украины № 1355 от 2 декабря 1997 года; Положение о порядке ведения государственного земельного кадастра. Утверждено постановлением Кабинета Министров Украины № 15 от 12 января 1993 года. //СП.— 1993.— № 3.— Ст. 55.

земель, изъятии и предоставлении земель, проведении землеустройства, оценки хозяйственной деятельности, осуществлении государственного контроля за использованием и охраной земель и других мероприятий. Земельный кадастр используется для возмещения ущерба, причиненного землям, при прекращении права на земельный участок в случае его не рационального использования, выплате стоимости произведенных затрат на улучшение земель в связи с прекращением деятельности землепользователя по решению государственных органов и в других случаях.

### **5. Контроль за использованием и охраной земель**

Система контроля за использованием и охраной земель включает в себя осуществление ведения мониторинга земель. Мониторинг земель является составной частью мониторинга за состоянием окружающей природной среды и представляет собой систему наблюдений за состоянием земельного фонда, в том числе земель, расположенных в зонах радиоактивного загрязнения. Целями ведения мониторинга земель являются своевременное выявление изменений на землях, оценка их состояния, предупреждение и устранение последствий негативных процессов.

Введение в стране мониторинга земель получило законодательное закрепление в Земельном кодексе. Более конкретно его структура, задачи, содержание и порядок ведения были определены в Положении о мониторинге земель<sup>1</sup>.

Объектом мониторинга является весь земельный фонд независимо от форм собственности на землю. В зависимости от охватываемых территорий мониторинг бывает:

*глобальный* — связанный с международными научно-техническими программами;

*национальный* — охватывает всю территорию Украины;

*региональный* — на территориях, которые характеризуются единством физико-географических, экологических и экономических условий;

*локальный* — на территориях ниже регионального Уровня, к территориям отдельных земельных участков и

элементарных структур ландшафтно-экологических комплексов.

<sup>1</sup> См.: постановление Кабинета Министров Украины № 661 от 20 августа 1993 года. //СП,— 1994.— №. 1.— Ст. 5. Мониторинг земель состоит из систематических наблюдений за состоянием земель (съёмки, обследования и изыскания), выявления изменений, а также оценки состояния земель и процессов, происходящих с землями. Наблюдения за состоянием земель в зависимости от срока и периодичности их проведения делятся на: *базовые* (исходные, фиксирующие состояние объекта наблюдений на момент начала ведения мониторинга); *периодические* (через год и более); *оперативные* (фиксирующие текущие изменения).

Осуществление мониторинга земель обеспечивает Гос-комзем при участии Минприроды, Минагропрома, Украинской академии аграрных наук. Национального космического агентства и других министерств, ведомств и учреждений. Основой технического обеспечения земельного мониторинга является национальная автоматизированная информационная система.

Информация, полученная в процессе ведения наблюдений за состоянием земельного фонда, обобщается по районам, городам, областям. Автономной Республике Крым, а также по отдельным природным комплексам и передается в пункты сбора автоматизированной информационной системы областных. Киевского и Севастопольского городских управлений земельных ресурсов и Государственного комитета по земельным ресурсам и единому кадастру Автономной Республики Крым. На основании собранной информации и результатов оценки состояния земельного фонда составляются ежегодные доклады, оперативные сводки, прогнозы и рекомендации, представляемые в местные органы государственной исполнительной власти, органы местного и регионального самоуправления и Госкомзем для принятия мер по предотвращению последствий негативных процессов.

Постановлением Верховной Рады Украины «Об Основных направлениях государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности»<sup>1</sup> от 5 марта 1998 года предусмотрено создание Государственной системы экологического мониторинга, неотъемлемой составной частью которой является земельный мониторинг.

<sup>1</sup> См.: Ведомости Верховной Рады Украины.-№ 38-39.— Ст. 248.1989.

Государственная система экологического мониторинга является интегрированной информационной системой, осуществляющей сбор, хранение и обработку экологической информации для ведомственной и комплексной оценки и прогноза состояния природных ресурсов и условий жизнедеятельности, выработки обоснованных рекомендаций для принятия эффективных социальных, экономических и экологических решений на всех уровнях исполнительной власти, совершенствования соответствующих законодательных актов, а также выполнения обязательств Украины по международным экологическим соглашениям, программам, проектам и мероприятиям.

В отличие от мониторинга земель, который ограничивается сбором, обобщением, оценкой и передачей информации о состоянии и изменениях на землях, государственный контроль за использованием и охраной земель является управленческой деятельностью в сфере государственного управления земельным фондом.

*Государственный контроль за использованием и охраной земель представляет собой деятельность компетентных органов государства, направленную на соблюдение требований земельного законодательства, обеспечение гарантий реализации земельно-правовых норм и утверждение законности в земельных отношениях.* Государственный контроль позволяет не только выявить и устранить последствия земельных правонарушений, но и применять в необходимых случаях меры ответственности к нарушителям земельного законодательства.

В соответствии со ст. 93 Земельного кодекса задачей государственного контроля за использованием и охраной земель является обеспечение соблюдения всеми государственными и общественными органами, а также предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами требований земельного законодательства с целью эффективного использования и охраны земель. Государственный контроль охватывает все категории земель независимо от формы собственности на землю и использования земли. Государственный контроль за использованием и охраной земель распространяется на всех субъектов земельных отношений. Органами, осуществляющими государственный контроль за использованием и охраной земель, являются Госкомзем, Минприроды, иные специально уполномоченные центральные местные государственные органы.

## **Глава 5**

### **ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**

#### **ЗА НАРУШЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

##### **1. Понятие юридической ответственности за земельные правонарушения**

Юридическая ответственность неразрывно связана с государством, нормами права, обязанностями и противоправными действиями граждан, их объединений и юридических лиц. Предусматривая юридическую ответственность, государство обращает ее на субъектов права независимо от их воли и желания, в связи с

чем она имеет государственно-принудительный характер. Этим юридическая ответственность отличается от социальной ответственности. Основная черта юридической ответственности — штрафное, карательное назначение. При этом кара — не самоцель, а средство перевоспитания правонарушителя. Наряду с карательной функцией юридическая ответственность выполняет функцию правосстановительную. Она служит целям восстановления субъективных прав личности или законных интересов государства<sup>1</sup>.

Следует отметить, что отраслевые правовые науки и наука теории государства и права не пришли к единому толкованию понятия юридической ответственности<sup>2</sup> и в научной литературе продолжают дискуссии по этому вопросу. Правовые аспекты ответственности в земельном праве требуют своего исследования в связи с тем, что они носят не узкоотраслевой, а сложный комплексный характер. Вопросы ответственности по земельному праву являются предметом исследования различных отраслей права. Однако наука и отрасль земельного права консолидируют все научные и практические разработки, превращая их в единую проблему со своей спецификой и особенностями предмета и метода земельно-правового регулирования.

Любая форма юридической ответственности применяется за совершение соответствующего вида правонарушения:

<sup>1</sup> См.: Чубуков Г.В. Земельное право России: Курс обзорных лекций.— М., 1999.— С. 106.

<sup>2</sup> См.: Теория государства и права. /Учебник под ред. Карельского В.М. и Перевалена В.Д.— М., 1998.— С. 417.

дисциплинарного проступка, административного проступка, уголовного преступления, гражданско-правового нарушения. Земельное правонарушение — это общественно вредное виновное действие или бездействие, противоречащее нормам земельного права. Земельные правонарушения представляют собой отрицательные социальные явления, поскольку посягают на земельный строй и правопорядок, призванный обеспечить рациональное использование и охрану земель<sup>1</sup>. Причинами правонарушений в области земельного права нередко являются недостатки правового регулирования земельных отношений, отсутствие надлежащего учета количества и качества земель, бесконтрольность за состоянием использования земельного фонда, недостаточная осведомленность населения в земельном законодательстве и т.п.

Субъектами земельных нарушений могут быть как отдельные граждане и должностные лица, так и работники предприятий, учреждений, организаций. Правонарушителями могут быть и государственные органы, которые незаконно распоряжаются земельным фондом или совершают иные нарушения действующих норм земельного права. Субъекты земельных правонарушений — физические и юридические лица — не обязательно являются землепользователями или субъектами земельных отношений. Земельные правонарушения могут допустить, например, проектные организации, разрабатывающие проекты землеустройства, строительства предприятий, застройки населенных пунктов и т.д.

Объектами земельных правонарушений могут являться нарушения права государственной, коллективной и частной собственности на землю, сложившийся порядок землепользования и охраны земель, права и интересы отдельных граждан, предприятий, учреждений, организаций, т. е. земельный строй, установленный действующим земельным законодательством.

Содержанием земельных правонарушений являются действия или бездействия, которые противоречат требованиям норм земельного законодательства. Они по своей правовой природе являются общественно вредными и выступают в форме виновных действий или бездействий.

<sup>1</sup> См.: Общая теория советского земельного права.— М., 1983.— С. 301.

В земельно-правовой литературе встречаются утверждения, согласно которым земельное правонарушение характеризуется четырьмя элементами: объектами, субъектами, объективной и субъективной сторонами правонарушения. Ответственность за нарушение может наступать только при наличии всех четырех элементов<sup>1</sup>. Объективная сторона земельного правонарушения — это конкретные деяния правонарушителя, посягающего на земельные интересы участников земельных отношений, например уничтожение межевых знаков, самовольный захват участка и т.п. Субъективная сторона земельного правонарушения представляет собой психическое отношение субъекта к совершенному противоправному деянию.

Земельное правонарушение является основанием земельно-правовой ответственности, т.е. применения санкций, предусмотренных нормами права и выражающихся в таких способах воздействия на правонарушителей, которые могут быть применены только к субъектам земельных правоотношений. Они могут применяться главным образом к распорядителям земельного фонда, собственникам земли и землепользователям, что составляет специфику земельно-правовой ответственности.

Однако земельное право не содержит всего арсенала правовых санкций, рассчитанных на всестороннее воздействие против субъектов земельных правонарушений. Поэтому для борьбы с правонарушениями земельное право пользуется всеми теми санкциями, которые содержатся в различных отраслях права, в особенности в уголовном, гражданском, административном, трудовом, аграрном и других отраслях. Но для применения этих санкций необходимо, чтобы нарушение земельного законодательства было одновременно и нарушением правовых норм соответствующей отрасли права. В правовой литературе можно встретить довольно распространенную точку зрения, согласно которой земельное правонарушение может служить

основанием для применения мер уголовной, административной, гражданской, материальной или дисциплинарной ответственности. Но для этого оно должно одновременно выступать в качестве преступления, гражданского правонарушения, административного или дисциплинарного проступка.  
<sup>1</sup> См.: Земельное право. Учебник для вузов. /Ответственный редактор проф. Боголюбов С.А.— М., 1999.— С. 172.

функции по выявлению земельных правонарушений как оснований юридической ответственности возложены на государственные контрольно-надзорные органы, местные Советы и на государственных инспекторов соответствующих государственных инспекций. Правовые санкции применяются органами суда, арбитражного суда, административными комиссиями исполкомов районных (городских) Советов и другими компетентными органами.

Правонарушение указывает на момент возникновения юридической ответственности, порождает определенные правоотношения и соответствующую обязанность лица, совершившего его. Земельные правонарушения могут совершаться государственными органами, должностными лицами, предприятиями и гражданами. Меры ответственности возлагаются на них в определенной процессуальной форме, которая может быть судебной либо административной.

## **2. Земельное правонарушение как основание юридической ответственности**

В ст. 115 Земельного кодекса закреплен перечень видов нарушений земельного законодательства. К ним отнесены: самовольное занятие земельных участков; порча сельскохозяйственных и других земель, загрязнение их химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами; размещение, проектирование, строительство, ввод в действие объектов, отрицательно влияющих на состояние земель; невыполнение требований природоохранного режима использования земель; нарушение сроков возврата временно занимаемых земель или невыполнение обязанностей по приведению их в состояние, пригодное для использования по назначению; уничтожение межевых знаков; непринятие мер по борьбе с сорняками и вредителями сельскохозяйственных культур; неправильная эксплуатация, уничтожение или повреждение противоэрозионных и гидротехнических сооружений, защитных лесонасаждений; утаивание или искажение сведений о состоянии экологической, в том числе радиационной обстановки, связанной с загрязнением земли; нарушение сроков рассмотрения заявлений граждан и решения вопросов о передаче и предоставлении земельных участков; искажение данных государственного земельного кадастра и сокрытие информации о наличии земель запаса;  
невыполнение условий снятия, сохранения и нанесения плодородного слоя почвы; самовольное отклонение от проектов внутрихозяйственного землеустройства.

Приведенный перечень правонарушений не является исчерпывающим. Действующим законодательством могут быть установлены и другие земельные правонарушения. К ним можно отнести заключение сделок по отчуждению земли, признаваемых законодательством недействительными, приобретение земельных участков за счет доходов полученных от преступной деятельности, и иные виды нарушений земельного законодательства. Таким образом, *земельное правонарушение представляет собой виновное, противоправное действие или бездействие, которое противоречит нормам рационального использования земельных ресурсов, препятствует осуществлению прав и законных интересов собственников земли и ее пользователей, нарушает установленный государством порядок управления земельным фондом как национальным богатством страны*<sup>1</sup>.

Земельные правонарушения подразделяют на преступления и проступки. Преступлениями в области земельного правопорядка в соответствии с Уголовным кодексом признаются нарушения правил борьбы с болезнями и вредителями растений (ст. 158), потравы посевов и повреждение насаждений (ст. 159), самовольный захват земли и самовольное строительство (ст. 199). Другие неправомерные действия, нарушающие земельный правопорядок, признаются проступками. Они отличаются от преступлений степенью общественной опасности. В теории права их часто подразделяют на гражданско-правовые, дисциплинарные, административные<sup>2</sup>. Иногда выделяются также процессуальные правонарушения. Отдельные авторы полагают, что все проступки (правонарушения) можно различить по отраслевому признаку. Поэтому неисполнение предписаний земельного законодательства есть не что иное, как земельное правонарушение.

Наиболее общая классификация земельных правонарушений, подлежащих административному штрафу, позволяет выделить следующие группы неправомерных действий:

нарушение утвержденной градостроительной документации

<sup>1</sup> См.: Чубуков Г.В. Земельное право России.— М., 1999.—С. 109.

<sup>2</sup> См.: Теория государства и права. /Учебник под ред. Карельского В.М. и Первалова В.Д.— М., 1998.— С. 412.

при отводе земель и противоправные действия должностных и юридических лиц, повлекшие за собой самовольное занятие земель; нарушение установленного режима использования земель с особыми условиями их использования;



нерациональное использование сельскохозяйственных земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от водной, ветровой эрозии и предотвращению других негативных процессов, ухудшающих состояние почв; использование земельных участков не по целевому назначению, а также способами, приводящими к порче земель; уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение предписаний, выданных должностными лицами, осуществляющими государственный контроль за использованием и охраной земель; нарушение прав и законных интересов собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов.

Действующему законодательству известны четыре вида юридической ответственности за совершение тех или иных правонарушений: уголовная, административная, дисциплинарная, гражданско-правовая. Однако в ст. 115 Земельного кодекса не содержится указания на возможность применения дисциплинарной ответственности за совершенные земельные правонарушения. Но из этого не следует, что дисциплинарная ответственность вовсе не применима за нарушения требований земельного законодательства.

### **3. Уголовная и административная ответственность за земельные правонарушения**

*Уголовная ответственность* является наиболее строгим видом юридической ответственности за земельные правонарушения и носит карательный характер. Действующий Уголовный кодекс Украины к числу общественно опасных правонарушений в области земельного правопорядка относит следующие преступления: нарушение правил борьбы с болезнями и вредителями растений (ст. 158), самовольный захват земли и самовольное строительство (ст. 199). Несмотря на многочисленные дополнения, внесенные в Уголовный кодекс за последнее десятилетие, количественный состав преступлений в области земельных отношений остался практически неизменным.

Тенденция к декриминализации отдельных составов преступлений и отнесению их к числу административных проступков является доминирующей в развитии украинского законодательства. Поэтому вполне возможно, что с принятием нового Уголовного кодекса отдельные составы правонарушений в области земельного законодательства не найдут в нем своего закрепления и приобретут характер административного правонарушения.

*Административная ответственность* является наиболее распространенным видом юридической ответственности за земельные правонарушения и также носит карательный характер. Основной формой ее выступает административный штраф, налагаемый в установленном порядке государственными органами.

Так, в соответствии со ст. 188<sup>5</sup> Кодекса Украины об административных правонарушениях, далее кратко — КоАП, Государственный комитет по земельным ресурсам и его органы на местах рассматривают дела об административных правонарушениях, связанные с нарушениями законодательства в области использования и охраны земель и порядка регулирования земельных отношений, в частности по стст. 52, 53, 53<sup>1</sup>, 53<sup>2</sup>, 54, 55, 56, 188<sup>5</sup> КоАП.

Органы государственного комитета по земельным ресурсам налагают административные взыскания за: повреждение и загрязнение сельскохозяйственных и иных земель (ст.52); нарушение правил использования земель (ст. 53); самовольное занятие земельного участка (ст.53<sup>1</sup>); скрытие и искажение данных земельного кадастра (ст.53<sup>2</sup>); несвоевременное возвращение временно занятых земель или неприведение их в состояние, пригодное для использования по назначению (ст. 54); самовольное отклонение от проектов внутрихозяйственного землеустройства (ст.55); уничтожение межевых знаков (ст.56) КоАП.

Административная ответственность применяется за административные правонарушения, проявляющиеся в виде административных проступков. Так, ст. 9 КоАП устанавливает, что административным правонарушением признается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, которое посягает на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления и за которое предусмотрена административная ответственность.

В соответствии со ст. 213 КоАП дела об административных правонарушениях рассматриваются следующими государственными органами: административными комиссиями при исполнительных комитетах районных, городских (районных в городах), поселковых и сельских Советов; исполнительными комитетами поселковых и сельских Советов; районными (городскими) судами (судьями); органами внутренних дел, органами государственных инспекций и иными органами (должностными лицами), уполномоченными на то действующим законодательством.

Нарушение условий и порядка использования земель сельскохозяйственными производителями, допущенные со стороны должностных лиц, порча земли при проведении строительных и других работ, самовольное изменение режима использования земли, непринятие надлежащих мер по охране земель наносят вред земельным ресурсам и служат основанием для применения мер административного воздействия. Эти и другие административные правонарушения в области земельных отношений посягают в

соответствии со ст. 13 Конституции на объекты права собственности украинского народа. Административная ответственность за нарушения земельного законодательства возлагается как на должностных, так и на лиц, совершивших проступки, не связанные с исполнением служебных обязанностей. Это может иметь место, например, при потраве посевов и насаждений сельскохозяйственных предприятий, непринятии мер по борьбе с сорными растениями и т. п. Административную ответственность несут должностные лица предприятий за нарушение порядка и условий землепользования (непринятие мер по охране почв от эрозии, использование земельных участков не по их целевому назначению, нарушение утвержденных проектов землеустройства и т. п.); за нарушение требований по рациональному использованию земель (загрязнение земель производственными отходами, сточными водами, несвоевременный возврат занимаемых угодий и т. п.).

Согласно ст. 14 КоАП должностные лица подлежат административной ответственности только за административные правонарушения, связанные с несоблюдением установленных правил, обеспечение выполнения которых входит в круг их служебных обязанностей. Если должностное лицо совершило проступок, не связанный с исполнением своих служебных обязанностей, оно несет ответственность наряду с гражданами.

Кодекс об административных правонарушениях определяет, что административный проступок — это противоправное действие или бездействие. Противоправный характер административного проступка вытекает из факта его запрета законом, в частности земельным законодательством. Если какое-либо лицо привлекается к административной ответственности за нарушение земельного законодательства, то должна быть установлена противоправность его действий или бездействий и наличие вины. При этом кодекс содержит перечень обстоятельств, отягчающих и смягчающих административную ответственность (стст. 34, 35), а также обстоятельства, исключающие возможность применения административной ответственности (стст. 17-20).

*Применение мер административной ответственности* за нарушение земельного законодательства должно основываться на требованиях закона. В этой связи в ст. 7 КоАП указано, что никто не может быть подвергнут мере воздействия в связи с административным правонарушением иначе, как на основаниях и в порядке, установленных законодательством. Возбуждение и ведение дел об административных правонарушениях должно осуществляться с соблюдением законности и правопорядка. Применение уполномоченными на то органами и должностными лицами мер административного воздействия производится в пределах их компетенции в точном соответствии с законодательством.

Меры административной ответственности применяются к правонарушителям административными комиссиями при исполнительных комитетах Советов (стст. 218, 52, 53<sup>1</sup>, 54) и органами по земельным ресурсам (стст. 53, 53<sup>2</sup>, 55, 56). Основанием для рассмотрения дела о нарушении земельного законодательства является протокол, составленный инспектором землеустроительной службы или иным уполномоченным на то должностным лицом.

В протоколе указываются: дата и место его составления, должность, фамилия, имя, отчество лица, составившего протокол; сведения о личности нарушителя, место, время совершения и существо административного правонарушения;

нормативный акт, предусматривающий ответственность за данное правонарушение; фамилии, адреса свидетелей и потерпевших, если они имеются; объяснение нарушителя; иные сведения, необходимые для разрешения дела. Протокол подписывается лицом, его составившим, и лицом, совершившим правонарушение, свидетелями, потерпевшими. В случае отказа лица, совершившего правонарушение, от подписания протокола в нем делается запись об этом. Правонарушитель вправе представить прилагаемые к протоколу объяснения и замечания по содержанию протокола, а также изложить мотивы своего отказа от его подписания.

В соответствии со ст. 40 КоАП, если в результате совершения административного правонарушения причинен имущественный ущерб гражданину, предприятию, учреждению, организации, то орган, уполномоченный рассматривать дело об административном правонарушении при решении вопроса о наложении взыскания, вправе одновременно решать вопрос о возмещении виновным имущественного вреда. При этом судья районного (городского) суда решает этот вопрос независимо от размера причиненного вреда. В соответствии со ст. 329 КоАП постановление по делу об административном правонарушении в части возмещения имущественного вреда исполняется в соответствии с гражданским процессуальным законодательством и является исполнительным документом. Оно должно быть исполнено не позднее 15 дней со дня вручения копии постановления виновному лицу.

Наиболее распространенным видом административных взысканий является штраф. При его наложении конкретный размер штрафа определяется в пределах санкции конкретной статьи кодекса в зависимости от тяжести совершенного проступка, с учетом характеристики личности нарушителя, степени его вины, имущественного положения виновного, а также обстоятельств, смягчающих и отягчающих

административную ответственность.

Административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а при длительном правонарушении — двух месяцев со дня его обнаружения. Штраф, наложенный на гражданина или должностное лицо, должен быть уплачен не позднее 15 дней со дня вручения постановления о наложении штрафа, а в случае обжалования или опротестования такого постановления — не позднее 15 дней со дня уведомления об оставлении жалобы или протеста без удовлетворения. В случае если штраф в указанный срок не будет уплачен, он взыскивается в принудительном порядке.

Если в диспозиции правовой нормы об административном правонарушении в сфере земельного права указаны специальные субъекты правонарушения — должностные лица, то эти нормы не применяются к членам КСП, работникам предприятий, учреждений, организаций, не являющимися должностными лицами, которые допустили нарушения в сфере земельного права. Не могут также применяться эти нормы при нарушении гражданами — землепользователями правил приусадебного землепользования. В этой связи существует целый ряд особенностей по применению мер административной ответственности в различных сферах нарушения требований земельного законодательства.

За нарушения санитарных правил охраны земель (почв) компетенция по привлечению к административной ответственности согласно ст. 236 КоАП принадлежит государственным органам санитарного надзора. Основная задача государственного санитарного надзора — осуществление контроля за проведением санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических мероприятий, направленных на ликвидацию и предупреждение загрязнения окружающей природной среды (почвы, водоемов, атмосферного воздуха). Государственный санитарный надзор осуществляется органами и учреждениями санитарно-эпидемиологической службы Министерства здравоохранения Украины. Порядок деятельности органов санитарного надзора, их права и обязанности, в том числе и права по применению мер административной ответственности, определены действующим

законодательством<sup>1</sup>.

За потраву посевов и насаждений сельскохозяйственных предприятий также предусмотрены некоторые особенности

<sup>1</sup> См.: Закон Украины «Об обеспечении санитарного и эпидемиологического благополучия населения» от 24 февраля 1994 года с изменениями и дополнениями, внесенными Законами № 607/96-ВР от 17 декабря 1996 года, № 642/97-ВР от 11 июня 1997 года и № 331/97-ВР от 18 ноября 1997 года; Положение о государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре в Украине, утвержденное Постановлением Кабинета Министров Украины № 1109 от 22 июня 1999 года; Правила санитарной охраны территории Украины, утвержденные Постановлением Кабинета Министров Украины № 696 от 24 апреля 1999 года; Порядок применения финансовых санкций за нарушение санитарного законодательства, утвержденный приказом Министерства здравоохранения Украины № 135 от 20 июля 1995 года, и некоторые другие акты законодательства Украины.

бенности административной ответственности. Потрава посевов выражается в повреждении или уничтожении сельскохозяйственных культур, а также защитных насаждений, плодово-ягодных и других насаждений домашним скотом, птицей либо проезжим автомобильным или конным транспортом. Потравой также признается стравливание сена у стогов и трав на лугах.

Нормы об ответственности за потраву предусматривают не только возмещение ущерба, причиненного потравой, но и уплату штрафа. Лица, виновные в потраве посевов, стогов и повреждении насаждений сельскохозяйственных предприятий, учреждений, организаций, несут административную ответственность в виде штрафа. Потрава посевов, повреждение или уничтожение собранного урожая сельскохозяйственных культур, которые находятся в поле, повреждение насаждений сельскохозяйственных предприятий скотом и птицей — это правонарушение влечет наложение штрафа на граждан в размере от одного до пяти, а на должностных лиц — от трех до семи необлагаемых налогом минимумов доходов граждан. Повторное совершение перечисленных действий в течение года после наложения штрафа за такое же правонарушение влечет наложение штрафа на граждан — от трех до семи, на должностных лиц — от пяти до восьми необлагаемых налогом минимумов доходов граждан.

Проезд по посевам или насаждениям на автомобиле, тракторе, комбайне или иной машине влечет за собой наложение штрафа от одного до трех необлагаемых налогом минимумов доходов граждан. Проезд по посевам или насаждениям на гужевом транспорте влечет за собой наложение штрафа от 0,5 до одного необлагаемого налогом минимума доходов граждан.

За неприятие мер по борьбе с сорными растениями может наступать административная ответственность руководителей как сельскохозяйственных, так и несельскохозяйственных предприятий, учреждений, организаций, их работников, членов кооперативных предприятий и организаций, а также граждан — землепользователей и собственников земли.

<sup>1</sup> См. ред. ст. 104 КоАП с изменениями, внесенными в соответствии с Законом № 55/97-ВР от 7 февраля 1997 года.

Если сельскохозяйственные предприятия, собственники земли и землепользователи не удаляют со своих

участков сорную растительность, то исполком местного Совета вправе вынести предупреждение и возложить обязанности по проведению мероприятий, направленных на борьбу с сорняками, в течение определенного срока. На лиц, не принявших после этого необходимых мер по уничтожению сорной растительности, налагается штраф в соответствии со ст. 105 КоАП: на граждан — от четырех до десяти, а на должностных лиц — от восьми до пятнадцати необлагаемых минимумов доходов граждан. Рассматриваются дела об административных правонарушениях и принимаются решения о наложении штрафов по административным делам в соответствии со статьей 105 административными комиссиями исполкомов районных, городских, районных в городах Советов. Органы государственной службы по карантину растений вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил по борьбе с вредителями и болезнями растений и сорняками в соответствии со ст. 105 КоАП.

Производство по делам об административных правонарушениях по ст. 105 КоАП возбуждается составлением протоколов уполномоченными должностными лицами органов государственной службы по карантину растений и их должностными лицами. При нарушении правил борьбы с сорняками протоколы согласно ст. 255 КоАП составляются исполнительными комитетами местных Советов, местными органами государственной исполнительной власти.

#### **4. Гражданско-правовая ответственность за нарушения земельного законодательства**

Законодательным основанием применения гражданско-правовой ответственности за нарушения земельного законодательства является ст. 117 Земельного кодекса. Юридическая ответственность в гражданском праве обладает всеми признаками ответственности. Однако она имеет ряд особенностей, обусловленных спецификой предмета гражданско-правовых отношений. К ним следует отнести, во-первых, то, что гражданско-правовая ответственность заключается в применении к правонарушителю мер имущественного характера. Во-вторых, применение гражданско-правовых мер ответственности в виде санкций всегда влечет возложение на правонарушителя неблагоприятных, невыгодных имущественных последствий. В-третьих, имущественные санкции взыскиваются в пользу потерпевшей стороны, в отличие от мер имущественного характера в уголовном и административном праве, где они взыскиваются в доход государства. В-четвертых, компенсационная природа гражданско-правовой ответственности, размер которой должен соответствовать размеру понесенных потерпевшим убытков, но не превышать их. В-пятых, гражданское право предусматривает случаи имущественного возмещения морального вреда<sup>1</sup>.

Исходя из изложенных признаков, *гражданско-правовая ответственность представляет собой форму государственного принуждения, состоящую во взыскании в пользу потерпевшего имущественных санкций и возложении на правонарушителя невыгодных имущественных последствий, направленных на восстановление нарушенной сферы имущественных отношений*. Гражданско-правовая ответственность, в т. ч. для земельных правонарушений, выполняет следующие функции: компенсаторно-восстановительную, организационно-стимулирующую, предупредительно-превентивную и карательно-штрафную. Под имущественной ответственностью за нарушение земельного законодательства подразумеваются неблагоприятные последствия имущественного характера, предусмотренные за нарушение земельного правопорядка. Данную ответственность не следует смешивать с трудо-правовой материальной ответственностью. Материальная ответственность — категория трудового права. Она предусмотрена для лиц, занятых трудовой деятельностью и причинивших ущерб во время работы ненадлежащим исполнением своих трудовых обязанностей. В обоснование такого подхода к имущественной ответственности за земельные правонарушения можно привести следующие аргументы. Имущественную ответственность за нарушение земельного правопорядка не следует относить к гражданско-правовой, так как ст. 6 Гражданского кодекса применяется, когда нарушено субъективное право конкретного лица. Неблагоприятные имущественные последствия возлагаются путем возмещения убытков, которыми признается реальный ущерб<sup>1</sup> См.: Гражданское право. /Учебник под ред. проф. Суханова Е.А.— Изд. 2-е.— Т. 1.— М., 1998.— Сс. 430-431.

или упущенная выгода. При этом убытки могут возмещаться в меньшем размере, если это предусмотрено законом, и возмещению подлежит не только имущественный, но и моральный вред.

Основанием ответственности за нарушение земельного правопорядка выступает не нарушение права конкретного лица, как это имеет место при гражданско-правовой ответственности, а причинение вреда земельным ресурсам. Его возмещение осуществляется с учетом природной, а не имущественной ценности земли. Так, самовольно занятые земельные участки согласно ст. 116 Земельного кодекса возвращаются по их принадлежности без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования ими. Отказ нарушителю земельного правопорядка в возмещении понесенных им затрат на освоение или обработку земельного участка и есть земельно-имущественная ответственность в собственном ее понимании. Безусловно, это не единственное неблагоприятное последствие имущественного характера, возлагаемое на нарушителя земельного правопорядка.

Юридические и физические лица согласно ст. 117 Земельного кодекса обязаны возместить вред,

причиненный ими в результате нарушения земельного законодательства. В этой связи постановлением Кабинета Министров Украины от 19 апреля 1993 года утвержден Порядок определения и возмещения убытков собственникам земли и землепользователям<sup>1</sup>. Он устанавливает правила возмещения убытков, причиненных изъятием (выкупом) или временным занятием земельных участков, а также ограничением прав собственников земли и землепользователей, в том числе арендаторов, ухудшением качества земель или приведением их в непригодность для использования по целевому назначению в результате негативного воздействия, вызванного деятельностью предприятий, учреждений, организаций и граждан.

Убытки, причиненные изъятием или временным занятием земельных участков, причиняются правомерными действиями, предусмотренными законом. За подобные действия имущественная ответственность не наступает, а производится компенсация потерь сельскохозяйственного производства в объеме и порядке, предусмотренных в правовых актах.

<sup>1</sup> См.: СП.— 1993.— № 10.— Ст. 193.

Однако правила и основания возмещения подобных убытков, причиненных земельным ресурсам, могут применяться в качестве имущественной ответственности за нарушения земельного законодательства в случаях, когда речь идет о возмещении стоимости плодово-ягодных и иных многолетних насаждений; стоимости лесных и древесно-кустарниковых насаждений; стоимости водных источников (колодцев, прудов, водоемов, скважин), оросительных и осушительных систем, противоэрозийных и противоселевых сооружений; понесенных расходов на улучшение качества земель за период использования земельных участков с учетом кадастровой оценки на незавершенное сельскохозяйственное производство (вспашка, внесение удобрений, посев, иные виды работ); на изыскательские и проектные работы; иных убытков собственников земли и землепользователей, включая неполученные доходы, если они обоснованы, т. е. вызванных неправомерным нарушением естественного или трудом созданного процесса функционирования земельного объекта.

Размеры возмещения убытков, причиненных нарушением земельного правопорядка в указанных случаях, правильнее было бы исчислять путем сочетания специальных норм особого земельного или природоохранного законодательства и норм гражданского права. Однако основной принцип такого возмещения должен быть продиктован предметом земельно-правового регулирования, основу которого составляет принцип «сбережения природного объекта для последующих поколений в улучшенном состоянии».

Для реализации этого принципа необходимо принятие особого законодательного акта, регламентирующего правила исчисления и взыскания с нарушителей земельного правопорядка вреда, причиненного их действиями земельным ресурсам. Исходя из изложенного, можно прийти к выводу, что для земельного права при возмещении убытков собственникам земли и землепользователям потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства свойственно смешение разнородных институтов, а именно: приведенный правовой инструментарий применяется и к отношениям их возмещения причиненного вреда (деликтные правоотношения), и к отношениям иной правовой природы — при правомерном изъятии земли у собственника земли или землепользователя. Таким образом, при ограничении прав собственников и землепользователей, в том числе арендаторов, ухудшении качества земель или приведении их в состояние, непригодное для использования по целевому назначению, причиненные убытки возмещаются в соответствии со стст. 88, 89 Земельного кодекса. Такая обязанность возлагается на предприятия, учреждения, организации и граждан, деятельность которых приводит к ограничению прав собственников и землепользователей или ухудшению качества земель, расположенных в зоне их влияния<sup>1</sup>.

В случаях совершения иных правонарушений в области земельных отношений могут применяться другие гражданско-правовые последствия. Так, в случае самовольного занятия земельных участков, повреждения сооружений, загрязнения земель и иных нарушений земельного законодательства вред возмещается в соответствии со стст. 116 и 117 Земельного кодекса и стст. 203, 440, 441, 453 Гражданского кодекса. Круг лиц, на которых возлагаются обязанности по возмещению таких убытков, несколько сужен по сравнению с кругом лиц, обязанных возмещать убытки и потери сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства. При причинении вреда земельным объектам источником повышенной опасности вред возмещается владельцем этого источника по правилам ст. 450 Гражданского кодекса в полном объеме. Размеры убытков, причиненных собственникам земли и землепользователям ограничением их прав, ухудшением качества земель или приведением их в непригодное для использования по целевому назначению вследствие негативного влияния, вызванного деятельностью предприятий, учреждений, организаций и граждан, определяются комиссиями, которые создаются районными государственными администрациями, исполнительными комитетами городских Советов в соответствии с Порядком определения и возмещения убытков собственникам земли и землепользователям, утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины от 19 апреля 1993 года.

Самовольное занятие или загрязнение земельных участков являются самостоятельными видами гражданско-

пра-

' См.: п. 13 постановления Пленума Верховного Суда Украины № 13 от 25 декабря 1996 года «О практике применения судами земельного законодательства при рассмотрении гражданских дел».

вовых нарушений в области земельных отношений. При возмещении собственникам земли и землепользователям вреда, причиненного самовольным занятием земли или загрязнением земельных участков, а равно и иных нарушениях земельного законодательства, следует исходить из того, что в соответствии со стст. 116 и 117 Земельного кодекса и стст. 203 и 440 Гражданского кодекса этот вред возмещается в полном объеме.

Одним из видов гражданско-правовых нарушений в области земельных отношений является повреждение посевов и насаждений. В соответствии с пунктом 17 указанного постановления Пленума Верховного Суда размер вреда, причиненного повреждением посевов и насаждений при прокладывании дорог, трубопроводов и проведении разведывательных, буровых, строительных работ, повреждением и загрязнением сельскохозяйственных и иных земель, иными нарушениями земельного законодательства, определяется с учетом затрат на восстановление плодородия земли, а также доходов, которые собственник земли или землепользователь мог бы получить с земельного участка и которые он не получил за время до приведения земли в состояние, пригодное для ее использования по назначению, или до возвращения самовольно занятого участка. В частности, при повреждении посевов, самовольном занятии пашни или сенокоса в пользу землепользователя или собственника взыскивается стоимость неполученных сельскохозяйственной продукции или сена, исчисленная по рыночным ценам с учетом средней урожайности данной культуры в хозяйстве, за исключением затрат производства, связанных с уборкой урожая, а также затрат на восстановление качества земель в соответствии с их назначением. Если вместо поврежденных посевов землепользователь провел в том же сезоне повторный посев культур, возмещению подлежат затраты на пересев, включая стоимость семян, затраты на обработку земли, проведение иных необходимых агротехнических работ и т.д.

В соответствии с требованиями гражданского законодательства причинитель вреда собственнику земли или землепользователю обязан возместить убытки, составляющие стоимость неполученного урожая, хотя урожай еще не только не созрел, но на участке не был проведен основной комплекс агротехнических мероприятий. Стоимость урожая может быть определена исходя из средней урожайности поврежденных сельскохозяйственных культур в данной местности. Собственники земельных участков и землепользователи могут требовать возмещения расходов на восстановление плодородия поврежденных земель (вспашка, внесение минеральных и органических удобрений, известкование почв). В случаях неправомерного причинения убытков учет необходимой стадии вегетационного развития растений необязателен, а требования потерпевшего о возмещении стоимости неполученного урожая являются обоснованными<sup>1</sup>. При незаконном занятии земель часто причиняются убытки не только уничтожением посевов и насаждений, но и разрушением плодородного почвенного слоя. В связи с этим сельскохозяйственные производители вынуждены производить соответствующие затраты на восстановление плодородия поврежденных угодий (нанесение верхнего плодородного слоя, закладка большей дозы удобрений и т.д.). При возложении гражданско-правовой ответственности в подобных случаях следует руководствоваться нормами гражданского законодательства о полном возмещении убытков. Однако следует иметь в виду, что возмещение убытков, причиненных порчей земель, обосновывается нормами гражданского законодательства, а порядок подсчета и определение размера убытков предусмотрены земельным законодательством.

В приведенных случаях порчи сельскохозяйственных угодий собственники земли и землепользователи вправе требовать возмещения причиненного им вреда в натуре, т.е. реального возмещения вреда. Правонарушители в этих случаях обязаны по требованию землевладельца своими силами и средствами восстановить прежнее состояние поврежденных участков. Если по каким-либо причинам это невозможно, то допустим другой способ реального возмещения вреда — освоение равновеликого земельного участка взамен испорченного. Такой способ возмещения вреда собственникам земель и землепользователям возможен при наличии свободных земель, пригодных для сельскохозяйственного освоения. При отсутствии таких земель речь может идти о денежном возмещении причиненных убытков.

\* См.: Жариков Ю.Г. Имущественные споры землепользователей. — М., 1980. — С. 97.

В настоящее время нельзя обойти вниманием и вопросы имущественной гражданско-правовой ответственности за нарушения земельного законодательства, вытекающие из договорных отношений. Так, Закон «Об аренде земли» от 6 октября 1996 года в ст. 31 предусматривает ответственность за неисполнение обязательств по договору аренды земли и нарушение земельного законодательства сторонами договора. За неисполнение обязательств по договору аренды земельного участка, в том числе за изменение или расторжение договора в одностороннем порядке, стороны несут ответственность в соответствии с законами и договором. Условия ответственности сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора аренды земли являются существенными условиями указанного договора, т.е. в соответствии со ст. 153 Гражданского кодекса при недостижении сторонами соглашения по всем существенным условиям договора

аренда земли считается незаключенной.

Арендодатель несет ответственность за недостатки переданного в аренду земельного участка, которые не были оговорены им в договоре аренды, но которые существенно препятствуют предусмотренному договором использованию земельного участка. В случае выявления таких недостатков арендатор имеет право: требовать уменьшения арендной платы или возмещения затрат на устранение недостатков земельного участка; удерживать определенную сумму понесенных им затрат на устранение таких недостатков с арендной платы, предварительно уведомив об этом арендодателя; требовать досрочного расторжения договора аренды земли. Арендодатель освобождается от ответственности за последствия, которые произошли в результате недостатков переданного в аренду земельного участка, если о таких недостатках земельного участка указано в договоре аренды.

За неисполнение условий договора, несвоевременное внесение арендной платы, а также за нарушения земельного законодательства арендатор несет гражданско-правовую ответственность согласно требованиям закона и условиям договора. **При** этом в договоре аренды земли могут быть предусмотрены и другие обязательства арендатора, обусловленные имущественной ответственностью за их ненадлежащее исполнение.

#### **5. Дисциплинарная и материальная ответственность за земельные правонарушения**

В соответствии с действующим законодательством при ; совершении правонарушений работниками сельскохозяйственных предприятий всех форм собственности и форм хозяйствования применяются соответствующие нормы Кодекса законов о труде Украины — далее КЗоТ. При определенных условиях применяются меры ответственности, предусмотренные в Уставах и Правилах внутреннего распорядка этих предприятий.

В трудовом праве различают два вида ответственности: *дисциплинарную и материальную*. Основаниями их применения являются совершения проступков, которые представляют собой виновное неисполнение трудовых обязанностей во время работы.

*Дисциплинарная ответственность* может применяться за нарушение земельного законодательства только к тем работникам, в чьи трудовые функции входило соблюдение земельно-правовых норм. Объект правонарушения здесь двойной: правила внутреннего распорядка и правила использования земель. Для возложения на виновного дисциплинарной ответственности за нарушение земельного законодательства необходимо совпадение дисциплинарного проступка и земельного правонарушения, т. е. неисполнение работником трудовой обязанности одновременно было бы нарушением им земельного правопорядка. Правовой анализ обязанностей собственников земли и землепользователей, закрепленных в ст. 40 Земельного кодекса, показывает, что они, как правило, обращены к юридическим лицам. Неисполнение земельной обязанности юридическим лицом не может быть признано дисциплинарным проступком работника, состоящего с ним в трудовых отношениях. Поэтому идеальная совокупность дисциплинарного проступка и земельного правонарушения возможна крайне редко. Видимо, в связи с этим Земельный кодекс не указывает на дисциплинарную ответственность за совершения земельных правонарушений. Хотя дисциплинарная ответственность может иметь место за нарушения земельного законодательства, например, если ведение земельно-кадастровой книги было возложено на агронома сельскохозяйственного предприятия, а он не выполнял этой обязанности, чем нарушал свои трудовые обязанности и

*не исполнял предписания земельного законодательства. Таким образом, дисциплинарная ответственность представляет собой применение к участникам трудовых отношений предприятий и их должностным лицам, виновным в совершении дисциплинарных проступков, мер личного воздействия морального характера в виде наложения дисциплинарных взысканий.*

Дисциплинарная ответственность как ответственность личностного характера наступает при нарушении условий труда, которые не вызвали материальных последствий. Нарушение норм земельного законодательства, норм Устава или Правил внутреннего распорядка предприятия, вследствие чего причинен материальный вред, влечет за собой материальную ответственность.

*Материальная ответственность заключается в возложении на работников и должностных лиц предприятий, совершивших виновное противоправное деяние, вследствие которого предприятию причинен материальный вред или нарушены его имущественные интересы, обязанности компенсировать этот вред в натуре или покрыть причиненные убытки.* Такими лицами могут быть члены коллективных сельскохозяйственных предприятий и сельскохозяйственных кооперативов, работники и должностные лица государственных или иных предприятий — собственников земли и землепользователей.

Необходимо различать ответственность работников организаций — землепользователей и ответственность членов коллективных или кооперативных предприятий — собственников земли. Первая категория — это рабочие и служащие, которые не пожелали или по иным причинам не стали членами указанных организаций. Их трудовые отношения с организациями регулируются нормами трудового права. Но эти лица также должны надлежащим образом исполнять свои трудовые обязанности и соблюдать Правила внутреннего распорядка предприятия. В противном случае данная категория работников может

привлекаться к дисциплинарной или материальной ответственности на основании норм трудового законодательства.

В соответствии с Уставом коллективного предприятия вопросы о привлечении к дисциплинарной и материальной ответственности членов предприятия и лиц, не являющихся его членами, а работающих по трудовым договорам, Решается правлением предприятия или общим собранием членов коллектива (собранием уполномоченных)<sup>1</sup>. Следовательно, в подобных случаях дисциплинарная и материальная ответственность, применяемая на основании Уставов предприятий и в соответствии с нормами трудового законодательства, носит внутренний характер.

Объектом всех дисциплинарных и материальных правонарушений в области земельного права является земельный строй, установленный земельным законодательством. Нарушения должностными лицами своих трудовых обязанностей без причинения материального вреда могут повлечь за собой применение мер дисциплинарной ответственности. Если указанными правонарушениями причиняется имущественный вред земельным ресурсам или сельскохозяйственным угодьям, то может наступать не дисциплинарная, а материальная ответственность.

Если нарушения совершены работником при исполнении им своих трудовых обязанностей, то может наступить дисциплинарная или материальная ответственность в соответствии с нормами, трудового и аграрного законодательства. При совершении нарушений, не связанных с выполнением трудовых обязанностей, органы государственного контроля за рациональным использованием земель вправе требовать прекращения незаконных действий и соблюдения требований законодательства по рациональному использованию земельных ресурсов.

<sup>1</sup> См.: Аграрное право Украины. /За редакцією академіка АПН> професора Янчука В.З.— К., 1996.— Сс. 342-344.

### Раздел III

## ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО УКРАИНЫ

### Общая часть

#### Глава 1

#### ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, МЕТОД

#### И СИСТЕМА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

##### 1. Методологические основы функционирования окружающей среды и бытия биосферы

Существование человека теснейшим образом связано с окружающей природной средой и не возможно без нее. С развитием науки, техники, образования, всего того, что принято называть научно-техническим и социальным прогрессом, эта зависимость не стала меньше. Сегодня мировое сообщество начинает осознавать, что вчерашняя гордость «покорителей природы», направлявших многовековые усилия на ее техническое порабощение и снижение естественной зависимости от нее, является весьма сомнительным достижением. «Успехи» и темпы такого «покорения» поставили экологические проблемы в ряд наиболее острых проблем человечества, требующих скорейшего и кардинального разрешения. Ни «завоевание природы», ни накопленные естественными науками знания о ней, не сделали человека более счастливым и совершенным, во всяком случае, в том виде, в котором это представляли себе наивные техномечтатели древности и строители Вавилонской башни - первой глобальной техноутопии человечества.

Человек как субстационарно-телесный вид, так же как и другие представители биосферы, не есть существо самодостаточное. Он, как и все живое, требует тщательно организованной и стабильной среды в качестве необходимого условия существования. Любая форма телесной жизни биосферы предполагает наличие сложной системы обмена веществ и энергии — как с неживой природой, так и внутривидовое и межвидовое взаимодействие — и конкуренцию внутри самой биосферы. Кроме того, в отличие от других представителей биосферы, человек обладает чрезвычайно тонкой и многогранной душевной сферой, которой доступны вершины эстетики, то есть познание красоты и гармонии окружающего мира. Человечество по сравнению с другими живыми сообществами обладает большей биологической и психической приспособляемостью к резким и неблагоприятным изменениям окружающей среды. И наконец, человек является единственным существом на Земле, имеющим причастность к духовному миру. Поэтому окружающая среда оказывает существенное влияние на эту, малодоступную для научного изучения, сферу человеческого бытия как через эстетику окружающего мира (природных и природо-техногенных ландшафтов, отдельных природных объектов), так и через массу психических и медицинских факторов, влияющих на все человеческие сферы. Так, пустынножительство среди однообразных ландшафтов, способно оказывать разрушающее воздействие на психику большинства непривыкших людей, и лишь немногие способны долгое время находиться в безлюдной однообразной среде. Некоторым рукотворным подобием пустыни является современный город с его однообразной архитектурой и элементами внешней агрессии: зрительной, шумовой, агломерационной и т. д.

Все формы взаимодействия общества и природы, взятые в их единстве и прикладном выражении, условно



можно назвать природопользованием. В литературе оно определяется как процесс взаимодействия человека с природной средой, осуществляемый посредством тех или иных способов включения природных объектов в сферу жизнедеятельности человека с целью удовлетворения многообразных человеческих потребностей. Определенная этапность и поступательность развития ряда сфер человеческого существования позволяют выделить следующие типы природопользования, каждому из которых соответствует определенный тип или уровень экономического и демографического развития: присваивающее; продуктивное;

инновационное; информационно-конструктивистское или ноосферное<sup>1</sup>.

Присваивающее природопользование характерно для первоначального этапа развития человеческого общества. «Дары» природы присваивались посредством собирательства, охоты и рыболовства. Демографическая емкость, т.е. способность экосистемы содержать определенное количество населения при данном способе производства самых оптимальных (степных и лесостепных) ценозов составляла от 8 до 17 человек на квадратный километр. При указанном способе производства рост народонаселения был весьма ограничен, целиком зависел от естественной продуктивности окружающей человека природной среды и мог происходить лишь за счет стеснения и уничтожения иных биологических видов, имеющих пересекающуюся с человеческой пищевую и иную ресурсную базы.

В качестве основных признаков продуктивного природопользования традиционно называют выделение пастушьих племен из массы «варваров», отделение земледелия от скотоводства, отделение ремесла от скотоводства и земледелия, отделение торговли от ремесла. Сущность продуктивного природопользования состоит в том, что жизненные ресурсы уже не просто изыскиваются и добываются, а целенаправленно формируются. Демографическая емкость среды увеличивается по сравнению с присваивающим природопользованием примерно в 400-600 раз.

*' Следует иметь в виду, что данная схема является традиционной и учитывает лишь телесно-технократическое развитие человечества, оставляя вне спектра изучения все иные формы человеческого бытия и развития. Для представителей данной точки зрения зачастую характерно эклектическое смешение сугубо материалистических (вполне марксистских) концепций с сумбурными рассуждениями о некой духовности, языческой мистификацией, беспорядочным смешением разнообразных Религиозных концепций. Подобный исследователь мнит себя неким пророком, вершителем глобального духотворческого процесса, не имея определенных и адекватных представлений ни о какой духовной традиции, в том числе отечественной.*

Зарождение инновационного природопользования связывают с эпохой позднего средневековья и последовавшей за ней научно-технической революцией. Для данного типа природопользования характерно многократное возрастание производительности труда за счет резкого повышения технической и энергетической вооруженности производства, переход от экстенсивного к интенсивному способу наращивания производства. Важнейшим его признаком является преобладание затрат на производство вторичных ресурсов, т.е. средств производства и искусственной реальности над затратами на производство первичных ресурсов. Город окончательно отделяется от села. Человек, используя законы природы, с помощью специальных, произведенных трудом приспособлений, создает для себя мир новой технореальности. При современном уровне производства продовольствия человеческое сообщество способно прокормить до 9 млрд. человек. Такой уровень населения прогнозируется примерно на 2030 год. В настоящее время в научной литературе все чаще встречаются утверждения о зарождении принципиально нового типа природопользования — информационно-конструктивистского или ноосферного, возникновение которого связывают с информационно-компьютерной революцией. Он связан с зарождением систем искусственного интеллекта, биотехнологий и наго/технологий, геной инженерии, установлением «нового мирового порядка» и новой «справедливой» системы распределения природных ресурсов. Основным признаком данного типа природопользования должно стать создание искусственных саморегулирующихся биосистем. Теоретическое обоснование необходимости и неизбежности установления ноосферного типа природопользования отечественная наука связывает с именем В.И. Вернадского и его учением о ноосфере. Справедливости ради, следует отметить, что сколько-нибудь четкой и подробной практической дефиниции понятия «ноосферного природопользования» ни у В.И. Вернадского, ни в современной литературе не содержится.

## **2. Формы взаимодействия общества с природной средой и развитие экологической мысли**

Окружающая природная среда служит условием и средством существования человека во всех формах его сущностных проявлений, территорией, на которой он проживает, пространственным пределом власти государства, местом для размещения разного рода объектов, пищевым, сырьевым, энергетическим, эстетико-культурным и иными базисными условиями человеческой жизнедеятельности. В зависимости от целей и видов удовлетворяемых потребностей можно выделить следующие формы взаимодействия общества и природы.

Первая — потребление природных объектов человеком для удовлетворения телесных потребностей организма. Эту

форму обычно называют экономической формой взаимодействия человека и природы.

Вторая — потребление и изменение существующих и создание новых объектов и комплексов для удовлетворения эстетических потребностей человека. Эту форму с большой степенью условности можно назвать эстетико-культурной.

Третья — духовное сосуществование и проникновение в сущность окружающей природной среды, ее преобразование духом. Ее можно представить как духовную форму взаимодействия человека и природы.

Четвертая — охрана окружающей природной среды, главная цель которой — сохранение человека как вида и его естественной среды обитания. Эта форма получила название эколого-охранительного взаимодействия человека и природы.

Следует отметить, что советская, а в большинстве случаев, и пост советская наука выделяют лишь первую и четвертую формы взаимодействия человека и природы. Некоторые представители современной украинской науки объединяют вторую и третью формы или выделяют их в качестве подвидов первой формы взаимодействия. Думается, что в подобных случаях имеет место некорректное использование терминов экологической науки.

Основными объектами экологии как науки объективно являются экономическая и эколого-охранительная формы взаимодействия общества и природы, как наиболее доступные для научного исследования, с одной стороны, и как наиболее тесно взаимосвязанные, с другой. Эколого-охранительная форма взаимодействия общества и природы сама по себе не имеет достаточных условий существования непосредственно в существе человека и его потребностях. Она является вторичной по происхождению и вызвана не столько характером и объемом телесных потребностей человеческого организма, сколько характером и объемом человеческих запросов, многократно превосходящих соответствующие потребности, а также уровнем культуры природопользования как составной частью экологической культуры и общей культуры человека вообще.

Впервые в научный оборот термин «экология» был введен немецким ученым-биологом Эрнстом Геккелем в 1866 году в монографии «Общая морфология организма». Экология определялась им как наука, изучающая взаимодействие биологических организмов с окружающей природной средой. Сам термин «экология» происходит от греческих корней «oikos» (дом, жилище, местопребывание) и «logos» (слово, смысл, в современной интерпретации — наука, знание). Энциклопедический словарь определяет экологию как науку об отношениях растительных и животных организмов (куда в полном соответствии с материалистической традицией включается и человек), их сообществ между собой и с окружающей средой. При этом объектами экологии могут быть популяции организмов, виды, сообщества, экосистемы и биосфера в целом. Такое определение представляется необоснованно узким, т. е. отражает лишь физиологический и теоретико-познавательный аспекты бытия биосферы. Оно не учитывает должным образом сложнейшую сферу психической реальности и опускает духовную сферу, выразителями которых является свободная человеческая воля. Именно свободно-волевой характер человеческой деятельности не позволяет свести экологию к понятию науки в чистом виде, т. е. к системе теоретических знаний, подтвержденных бесспорными доказательствами, а сближает ее с такими явлениями, как философия и религия.

В силу указанной особенности, а также в связи с обострением и глобализацией экологических проблем, из экологии выделился или под ее влиянием сформировался целый ряд отраслей знаний. К ним относятся социальная экология, прикладная экология, экологическая медицина, экологическая география, экологическая демография, биотехнологические науки и некоторые другие, среди которых центральное место заняла социальная экология или экология человека.

В 60-70-е годы XX века в мире значительно усилилась прикладная направленность экологии. В этот период начался активный процесс экологизации всех сфер научной деятельности от естественных до общественных наук, и сферы практического разума и практической деятельности, т.е. нравственности, этики, культуры, образования и т. д. Прикладная экология определяет нормы использования природных ресурсов и экологически допустимые пределы, воздействия на них и на состояние окружающей природной среды в целом, влияния человека и других представителей биосферы, изучает механизмы разрушающего воздействия на биосферу, разрабатывает способы экологизации хозяйственной деятельности.

С середины 80-х годов берет свое начало экологическая медицина, изучающая воздействие окружающей среды на здоровье человека, условия возникновения, распространения, предотвращения и лечения «средовых» заболеваний и генетических отклонений, медицинские аспекты экологических отношений типа «доза - эффект». Она включает в себя разделы биологии человека, медицины (гигиены, токсикологии, эпидемиологии и т. п.), химии, физики, социологии, технологий различных производств, а также оценку риска использования лекарств, химических веществ, стройматериалов, пестицидов и ядохимикатов, исследует действие отравляющих отходов промышленности и сельского хозяйства, изучает методы лечения, причины и механизмы образования вредных аномалий, возникновения раковых, иммунологических и иных тесно связанных с экологическими факторами заболеваний.

Экологическая география изучает географические факторы и закономерности экологических процессов, географические особенности антропогенного и иного воздействия на окружающую среду и, наоборот,

влияние географических факторов на экологически значимую деятельность, жизнь и здоровье человека. Экологическая демография изучает, с одной стороны, влияние численности, плотности населения, факторов урбанизации на состояние окружающей среды и, с другой стороны, влияние окружающей среды на демографические процессы в обществе.

Биотехнологические науки или биотехнологические направления технических наук изучают перспективы, возможности и способы использования живых организмов, их элементов и свойств в сельскохозяйственном, промышленном и ином производстве. Несмотря на кажущуюся сверхсовременность, биотехнологические производства не являются современными изобретениями, а напротив, относятся к древним и естественным способам производства продукции. Наиболее древними биотехнологиями являются технологии виноделия, хлебопечения, приготовления кваса, пива, уксуса, сыра, кисломолочных продуктов, обработка кожи, растительных волокон, секрет булата, некоторых других оружейных технологий и т. д. К сожалению, технократические грезы и потребность «быстрого эффекта» не позволили человечеству по достоинству оценить это направление развития производства на протяжении нескольких последних столетий. В настоящее время с помощью биотехнологий производятся антибиотики, витамины, ферменты, средства защиты растений и многие другие продукты.

С определенной степенью условности можно выделить следующие основные направления современного развития биотехнологий: использование клеток растений и животных; получение находящихся в клетках ферментов и белков, способных многократно ускорять химические реакции; использование живых организмов и продуктов их жизнедеятельности в целях рекреации природных объектов и комплексов, устранения последствий экологических бедствий; производство биологических средств защиты и ускорения сельскохозяйственного производства; разработка технологических процессов получения полезной биомассы живых организмов; создание искусственного интеллекта на основе использования биотехнологических процессов.

Социальная экология или экология человека, оставаясь наукой естественной, приобрела ряд черт, присущих общественным наукам и весьма плотно соприкасается с философией и религией. Социальная экология рассматривает отношения «человек — природа» и «общество — природа», проблемы природопользования, влияния научно-технического прогресса и других антропогенных факторов на состояние окружающей природной среды и здоровья человека с целью поддержания и создания благоприятной среды обитания человека. Предметом изучения социальной экологии являются законы развития биосферы и отдельных ее компонентов в связи с использованием их людьми в качестве среды обитания и ресурсного базиса жизнедеятельности человека.

В силу бурного развития и расширения хозяйственной деятельности человека, резкого обострения экологических и демографических проблем, глобальной социализацией всех сфер человеческой жизнедеятельности параллельно с указанными процессами возросло влияние социальных институтов на их разрешении. В современных условиях основным социальным институтом, определяющим экономическую и демографическую жизнь общества, является государство, а основной формой легального воздействия на общественные отношения — право. В связи с этим центральную, формообразующую роль в прикладном аспекте социальной экологии играет правовая экология, оформившаяся в самостоятельный государственно-правовой институт в связи с появлением и укреплением экологической функции государства и права.

В отечественной литературе содержится немало определений экологической культуры. Большинство из них отождествляют экологическую культуру со способами природопользования, а точнее, «природопотребления», связанных с использованием определенных типов ресурсов для удовлетворения человеческих потребностей. Методологической основой подобных определений является материалистический рационализм, устойчиво характеризующий западную научную традицию последних столетий. Такие определения оставляет без внимания существо и характер самих человеческих потребностей. В условиях современного постиндустриального общества с его агрессивной рекламой и формированием искусственных потребностей, недостатки такого понимания экологической культуры проявляются наиболее ярко.

В литературе традиционно выделяются западный и восточный экокультурные типы<sup>1</sup>, указывается также на наличие так называемых «экофильных» и «экофобных» цивилизаций. Однако запад, привыкший гордиться своим культурным превосходством, начал всерьез открывать для себя

*<sup>1</sup> Различия западного и восточного экокультурных типов наиболее ярко иллюстрируется на примере отношения к дикорастущему цветку. Западный аристократ при виде цветка восхищается, срывает его и несет домой, чтобы любоваться им еще день, пока тот не засохнет. Классический буржуа оценивает цветок взглядом на предмет его рыночной стоимости. Восточный человек любит живой цветок, и, при желании, приходит любоваться им снова и снова.*

экологическую культуру востока лишь со второй половины двадцатого столетия. Особенно заметным это стало на рубеже 60-70-х годов, в эпоху взрыва общественного интереса к экологической проблематике, связанного с первыми публикациями экологических докладов Римского клуба (например, «Пределы роста») и несколькими

изданными в те годы сенсационными книгами по проблемам глобальных последствий мирового экологического кризиса.

Экологические идеи восточных религий и философских систем оказали существенное влияние на мировоззрение участников современных экологических движений запада. Среди них довольно широкое распространение получил тезис о том, что виной изначальной экологической ущербности западного сознания является, якобы, христианство, провозгласившее человека «царем природы», в то время как восточные (прежде всего индийские) религиозно-философские системы обоготворяли природу, в которой человек должен «сорастворяться», организуя свое взаимодействие с другими представителями биосферы на паритетных началах. Подобные выводы свидетельствуют, с одной стороны, об утрате значительной частью западного мира адекватных представлений об экологических воззрениях канонического христианства и, с другой стороны, об игнорировании того факта, что фундамент техноутопии человечества начал всерьез оформляться именно в период позднего средневековья и реформации. Именно тогда произошел отход большей части западного мира от канонических основ христианского вероисповедания.

Что же касается выделения в качестве самостоятельных экологических типов этноса «экофильных» и «экофобных» цивилизаций, то авторы данной классификации избегают, как правило, конкретных примеров или используют ее в политических целях. По этой причине останавливаться на ней подробнее не представляется целесообразным.

### 3. Экологические функции государства и права

В общей теории государства одной из объективных и постоянных функций последнего называется «природоохранная», а иногда — «средозащитная» функция. По мнению профессора М. М. Бринчука, она представляет собой *деятельность по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности государства, а также деятельность, направленную на обеспечение рационального использования природных ресурсов с целью предупреждения ухудшения их качества и истощения, охрану окружающей среды от деградации, охрану эко- • логических прав и законных интересов физических и юридических лиц*<sup>1</sup>. Думается, что к данному определению следовало бы добавить обеспечение современным государством социально ориентированного направления использования природных ресурсов, причем не только находящихся в собственности самого государства, но и состоящие в собственности других публичных институций, отдельных граждан и юридических лиц, в том числе посредством властного установления единых экологических ограничений и обременении природопользования. Заслуживает внимания точка зрения о роли государства как «генерального экологического собственника» всех природных ресурсов, находящихся в пределах его территории, независимо от того, кто является их собственником в гражданско-правовом смысле этого слова.

Экологическая функция государства возникла сравнительно недавно, когда экологические проблемы природопользования и обеспечения качества окружающей природной среды уже не могли быть решены на уровне отдельных субъектов хозяйствования и в рамках осуществления экономической функции государства<sup>2</sup>. Таким образом, сущность экологической функции государства состоит в регулировании природопользования с целью придания ему рациональный, экологически безопасный и социально ориентированный характер. Основными целями экологической функции государства являются охрана окружающей человека среды обитания, обеспечение экологической безопасности жизни и здоровья граждан, создание благоприятных условий для осуществления ими экологических прав и свобод, предоставление гарантий их реализации.

Экологическая функция государства реализуется через соответствующие экономические, организационные, идеологические и правовые механизмы. Правовой механизм реализации экологической функции государства в основном

<sup>1</sup>См.; Бринчук М.М. Экологическое право.— М., 1998.— С. 62. <sup>2</sup>См.: Петров В.В. Экологическое право России.— М., 1995.— С. 53

осуществляется посредством функционирования права. Вопреки утверждениям профессора В.В. Петрова, следует признать, что экологическая функция права возникла значительно раньше экологической функции государства. Она существовала даже в обществах с неразвитыми законодательными системами и находила свое выражение в традиционных нормах обычного права, имеющих зачастую религиозную мотивацию. Кроме того, экологическая функция права объективно реализовывалась в процессе осуществления экономической функции государства.

Первые писанные эколого-правовые запреты известны еще со времен античной Греции, где в отдельных городах запрещалось выбрасывать мусор на улицы города, дабы не приводить к загрязнению городскую территорию и пригородные зоны. Первым экологическим законом принято считать эдикт 1273 года английского «короля Эдуарда IV, запрещавший под страхом смертной казни использование каменного угля для отопления жилищ в Лондоне.

Отечественные авторы отмечают наличие ряда эколого-правовых норм, касающихся охраны растительного и

животного мира еще в Русской Правде. Однако следует иметь в виду, что эти нормы имели, по сути, не экологический, а экономический характер и были направлены на защиту природных объектов княжеской собственности, а не экологических ценностей. О собственно экологических нормах национального законодательства можно говорить, начиная лишь с Петровской эпохи.

Цели реализации экологической функции права совпадают с целями реализации экологической функции государства. Средствами ее реализации являются следующие формы проявления экологической сущности права: создание эколого-правовой идеологии, сердцевинной которой является экологическая концепция или экологическая доктрина государства; разработка, принятие и "введение в действие" эколого-правовых норм; правоприменительная деятельность специально уполномоченных органов, находящая свое выражение в соответствующем реагировании на конкретные экологические правоотношения.

Функции экологического права — это основные направления воздействия эколого-правовых норм на волю и поведение субъектов экологических отношений. В этой связи профессор В. И. Андрейцев выделяет общеправовые и специальные (отраслевые) функции экологического права. К общеправовым функциям экологического права относятся: регулятивная; воспитательная; превентивная; охранительная. К специальным (отраслевым) функциям экологического права относятся: природоохранная и антропоохранная.

#### 4. Понятие и принципы экологического права

В эколого-правовой литературе нет единства мнений относительно определения понятия и сущности экологического права, при этом спектр точек зрения по данному вопросу весьма широк и охватывает мнения как о различной природе экологического права как отрасли права (самостоятельной либо комплексной), так и о полном отсутствии данной отрасли права как таковой<sup>1</sup>. С точки зрения теории права, любая самостоятельная отрасль права должна рассматриваться как объективно обособленная в пределах системы права совокупность взаимосвязанных между собой норм, объединенных общностью предмета и метода правового регулирования. Она охватывает основные, качественно особые виды общественных отношений, которые по своему глубинному экономическому, социально-политическому содержанию требуют обособленного, юридически своеобразного регулирования. При этом отрасли права являются не просто зонами юридического регулирования, не искусственно скомпонованными совокупностями норм, а реально существующими и юридически своеобразными подразделениями в самом содержании права<sup>2</sup>.

К сторонникам признания экологического права самостоятельной отраслью права следует отнести прежде всего профессора В.В. Петрова, который выделял в качестве самостоятельных экологическое и природоресурсовые отрасли права, считая, что их предметы достаточно определены и не совпадают по содержанию между собой и с предметами других отраслей права<sup>3</sup>. Следует отметить, что данная 'Широкий обзор точек зрения по этой проблеме приводит М.В. Шульга в монографии: Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях.— Харьков, 1998.— Сс. 50-70.

<sup>2</sup> См. Алексеев С.С. Теория права.— М., 1993.— С. 105. 'Этой же точки зрения придерживаются некоторые авторы данного учебного пособия. Однако структура предлагаемого к изучению курса экологического права пока не позволяет в полной мере реализовать ее в учебном процессе.

точка зрения в отечественной науке становится все более популярной, хотя не стала доминирующей.

Некоторые представители эколого-правовой науки, считающие экологическое право самостоятельной отраслью права исходят из принципиально иных посылок, нежели профессор В.В. Петров. Они полагают, что экологическое право регулирует единые экологические отношения, возникающие в различных сферах взаимодействия общества и природы, и охватывает земельное, водное, горное, лесное, фаунистическое, атмосферно-воздушное, природно-заповедное, охранительное право в качестве подотраслей права<sup>4</sup>. Наиболее полно данный подход выражен М.В. Шульгой, который рассматривает экологическое право в качестве самостоятельной (не комплексной) отрасли права с вышеуказанной подотраслевой структурой, подчеркивая, что при таком подходе сохраняется единство и определенная видовая дифференциация экологического права, что обусловлено единством земельных, водных, горных, фаунистических, атмосферно-воздушных и других разновидностей экологических отношений. Суть единства названных отношений, по мнению автора, состоит в том, что «они возникают, осуществляются и прекращаются по поводу определенных природных объектов, которые развиваются по соответствующим законам природы. А все природные объекты в совокупности находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости, образуя

единую экологическую систему. Данная система как раз и выступает объективной основой существования единых экологических отношений. Единство экологических отношений предполагает известное единство законодательства о природопользовании и окружающей природной среды. Оно должно основываться не только на учете социальной оценки конкретных природных ресурсов и их специфики, Вытекающей из такой оценки, но и на учете свойств и закономерностей существования и развития единой природы»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Попов В.К. О понятии экологического права и преподавании его в вузах //Вестник МГУ.— Право.— 1987.— № 5.— Сс. 37-38; Вовк Ю.А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть.— Харьков, 1986.— Сс. 9-13; Ерофеев Б.В. Экологическое право.— М., 1992.— С. 26.

<sup>2</sup> М.В. Шульга Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях.— Харьков, 1998.— Сс. 60-61.

К наиболее ярким представителям третьей точки зрения следует отнести профессора В.И. Андрейцева, по мнению которого экологическое право является комплексной отраслью права, т. к. включает в себя нормы природоре-сурсового, природоохранного и антропоохранного права<sup>2</sup> Схожее мнение высказывает профессор И.Ф. Панкратов<sup>2</sup> и некоторые другие авторы<sup>3</sup>, полагая, что экологическое право как комплексную отрасль права составляют три части: природоресурсовое и природоохранное право, а также экологизированные нормы других отраслей законодательства. Профессор Бринчук М.М. считает, что вообще следует говорить не об экологическом праве, а о праве окружающей среды<sup>4</sup>. Более точным является термин «право окружающей среды», считает профессор Ю.С. Шемшучен-ко<sup>5</sup>. Таким образом, *экологическое право можно определить как самостоятельную или комплексную отрасль права, объединяющую совокупность эколого-правовых норм, регулирующих общественные экологические отношения с целью охраны, жизни и здоровья граждан, защиты, их экологических прав и свобод, рационального природопользования и обеспечения качества окружающей природной среды в интересах настоящего и будущего поколений людей.*

Важная роль в регулировании экологических отношений принадлежит принципам экологического права. Принципы экологического права — это основные системообразующие идеи, закреплённые в общеправовой и экологической доктринах государства, других основополагающих

<sup>1</sup> См.: Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій; Навч. посібник для юрид. фак. вузів. — К., 1996.— С. 11

<sup>2</sup> См.: Совершенствование экологического и земельного права в современных условиях: Материалы научно-практической конференции. //Государство и право.— 1996.— № 5.— С. 123.

<sup>3</sup> См.: Яковлев В.Н. Экологическое право.— Кишинев, 1988.— С. 35; Бобылев А.К., Белашенко С.А. Вопросы теории экологического права.— Минск, 1991.— Сс. 14-15; Костицкий В.В. Екологічне право України: деякі проблеми теорії та кодифікації. // Право України.— 1998.— № 1.— С. 68.

<sup>4</sup> Такая точка зрения не является новой. Ранее она высказывалась проф. О.С. Колбасовым и А.С. Тимошенко. Но она не получила широкого признания в отечественной научной литературе и не была подтверждена практикой.

См.— Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии.— Сс.64-75.

источниках и нормах экологического законодательства, направленные на достижение целей экологической политики государства и находящие свою реализацию в экологических отношениях.

В правовой литературе различают общеправовые и специальные (отраслевые) принципы экологического права. К общеправовым принципам экологического права относятся: гласность и демократизм принятия экологически значимых решений; неотвратимость возмещения вреда, причиненного нарушением экологического законодательства; сочетание мер стимулирования и юридической Ответственности за вред, причиненный окружающей природной среде; международное сотрудничество в области использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды. К специальным (отраслевым) принципам экологического права относятся: приоритетность требований экологической безопасности; гарантии качества окружающей природной среды для жизни и здоровья людей; упреждающий характер и превентивность экологических мероприятий; социальная ориентированность на формирование экологического мировоззрения в обществе; согласованность экологических, экономических и социальных интересов общества; объединение междисциплинарных знаний для достижения благоприятного экологического эффекта; прогнозирование, планирование и нормирование качества окружающей природной среды; обязательность экологической экспертизы для экологически значимых решений и объектов; плата за ухудшение качества окружающей природной среды.

##### **5. Предмет и метод экологического права**

Под предметом экологического права в современной литературе обычно понимают *общественные экологические отношения в области природопользования, охраны окружающей природной среды, и*

*обеспечения экологической безопасности граждан и государства, складывающиеся на основе множественности форм и социального характера природопользования, государственного регулирования качества окружающей природной среды и естественных экологических правах и свободах граждан.*

Познание предмета любой отрасли права возможно посредством выявления круга общественных отношений, которые его составляют. Именно предмет является основным критерием выделения экологического права как самостоятельной отрасли права.

В зависимости от источников и объектов правового регулирования выделяют две группы урегулированных нормами экологического права общественных отношений. К первой группе относятся отраслевые экологические отношения, к которым относятся: землеохранные, недраохранные, водоохранные, лесоохранные, флороохранные, фауноохранные и воздухоохранные, т.е., по сути, средоохранные части природоресурсовых отношений. Во вторую группу включаются комплексные экологические отношения, к которым относятся отношения по охране природных территорий и комплексов, природно-залежного фонда, лечебно-оздоровительных, рекреационных, курортных и иных специальных территорий и зон, а также отношения по обеспечению экологической безопасности в отдельных сферах человеческой деятельности, включая населенные пункты, промышленность, сельское хозяйство, энергетику, транспорт и т. п.

В зависимости от объектов правового регулирования выделяются природоохранные и антропоохранные<sup>1</sup> отношения, каждое из которых также подразделяется на соответствующие виды в зависимости от характера объектов, форм и источников неблагоприятного экологического воздействия. Объектом правового регулирования всегда выступают общественные отношения, т. е. отношения между людьми по поводу использования и охраны окружающей человека среды обитания.

Профессор В.И. Андрейцев предлагает подразделять экологические отношения на природоресурсовые и природоохранные. Такая классификация является мало обоснованной, т. к. все эколого-правовые отношения, в том числе и ресурсоохранные, так или иначе, носят охранительный характер. Кроме того, основная цель правового регулирования природоресурсовых отношений соответствующими отраслями права, носит экономический, а не экологический характер. Например, установление правового режима исключительной (морской) экономической зоны и континен-

*<sup>1</sup> Выделение антропоохраных отношений в качестве отдельного вида экологических отношений представляется не вполне корректным, т. к. любые охранительные отношения, так или иначе, носят антропоохраный, «человекоохраный» характер.*

тального шельфа в водном праве решает прежде всего экономические и государственно-политические, а уже потом экологические задачи. Таким образом, всякое природоресурсовое отношение, не носящее природоохранного, а точнее средозащитного характера, не может быть признано экологическим и, следовательно, составляющим предмет экологического права.

Если попытки одних авторов расширить предмет экологического права за счет всего комплекса природоресурсовых отношений представляются бесперспективными, не соответствующими современному уровню развития правовой системы страны, то попытки других авторов усилить предмет экологического права за счет расширения круга природоохранных отношений путем трансформации их в средоохранные, кажутся перспективными и находят свое отражение в законодательстве. Это имеет место при экологизации технических норм, развитии и экологизации законодательства о защите прав потребителей, повышении экологических требований к качеству продуктов питания и т. п. Позитивным в указанной точке зрения является реальное состояние и состав окружающей человека природной и социальной среды, которая с развитием научно-технического прогресса становится все более несводимой к понятию собственно «природной среды». Поэтому в настоящее время представляется более правильным говорить о среде обитания человека, представляющей собой совокупность природных и техногенных элементов.

Наряду с предметом, специфическими особенностями обладает и метод экологического права, под которым понимают совокупность способов, приемов и средств воздействия на общественные отношения в области природопользования, охраны окружающей среды, экологической безопасности, экологических прав и свобод граждан. Вместе с общеправовыми методами, к которым относятся императивный и диспозитивный методы, методы дозволения, санкционирования, согласования, ограничения, управомочивания, стимулирования, упреждения, профилактики, рекомендации, запрета и т.д., в экологическом праве выделяют также специфические методы, выделяющие его среди других отраслей права. Это методы инициативы, эколого-экспертных оценок, эколого-социальных обременений и ряд других методов. Специфична и роль некоторых общеправовых методов в регулировании экологических общественных отношений. Так, метод профилактики в силу исключительных особенностей экологического вреда в связи с невозможностью его полного и адекватного возмещения, а также все возрастающее значение методов экономического стимулирования и экологизации хозяйственной деятельности находят соответствующее место в действующем законодательстве.

## **6. Система экологического права и его соотношение с другими отраслями права**

*Под системой экологического права как отрасли права понимают совокупность его институтов, расположенных в определенной последовательности в соответствии с его внутренними закономерностями.* Система экологического права как отрасль права включает в себя нормы права,

состоящее из: экологизированных норм природоресурсового права; экологических норм природно-заповедного, атмосферного, курортного, рекреационного, ландшафтного законодательства, с одной стороны, и экологических норм комплексных межотраслевых правовых институтов правовой охраны среды населенных пунктов и отраслей хозяйственной деятельности; норм правовой радиоэкологии; норм правовой охраны континентального шельфа; правовой охраны исключительной (морской) экономической зоны; правовой охраны жизни и здоровья граждан от стихийных сил природы и от опасного антропогенного воздействия на окружающую природную среду, с другой стороны.

Предметом изучения науки экологического права являются; эколого-правовая доктрина; эколого-правовые нормы; экологические правоотношения; история и динамика развития экологического законодательства; правовые формы международного сотрудничества в области экологии;

международное экологическое право; экологическое право зарубежных стран.

Система экологического права как учебного курса — это целостная, последовательная и взаимообусловленная совокупность теоретических положений, идей и взглядов на экологическое право, его место, структуру и содержание. В учебной дисциплине экологического права выделяют общую, особенную и специальную части.

В общей части рассматриваются: научно-методологические основы экологического права; предмет, метод, принципы и функции экологического права; субъекты и объекты экологического права; эколого-правовые нормы и экологические правоотношения; система экологического права;

источники и история экологического права; экологические права и обязанности граждан; правовое обеспечение экологической безопасности; экологические аспекты права собственности на природные ресурсы и права природопользования объектами экологического права; правовые основы управления в области экологии; правовое регулирование проведения экологической экспертизы; экономический и организационно-правовой механизм охраны объектов экологического права; общие основания и условия юридической ответственности за экологические правонарушения.

Особенная часть экологического права включает в себя, вопросы правового режима использования и охраны отдельных природных объектов и природных комплексов исходя из принципа их поресурсовой значимости, правового регулирования использования и обеспечения правовой охраны природной среды в промышленности, энергетике, сельском хозяйстве и других отраслях хозяйственной деятельности, в городах и иных населенных пунктах, правовой режим зон чрезвычайных экологических ситуаций.

Специальная часть экологического права включает вопросы международно-правовой охраны окружающей среды и экологического права зарубежных стран. Она занимает важное место в системе учебного курса, т. к. открывает широкие возможности для сравнительного изучения проблем экологического права.

*Соотношение экологического права с другими отраслями права* основана на близости и взаимосвязи определенного круга общественных отношений, регулируемых нормами соответствующих отраслей права.

Это, прежде всего, относится к проблеме соотношения экологического права с земельным и другими природоресурсовыми отраслями права. Спектр научных взглядов на эту проблему столь же широк, как и в вопросе об определении сущности и понятия экологического права и непосредственно вытекает из него.

Можно обозначить несколько наиболее распространенных точек зрения по рассматриваемому вопросу: земельное право является самостоятельной отраслью права, регулирующей общественные «ресурсные» отношения по поводу земли как средства производства и пространственно-операционного базиса, в то время как экологическое право регулирует общественные отношения по поводу земли как природного объекта и экологической ценности. Этой позиции придерживался профессор В.В. Петров, а также значительная часть представителей теоретико-правовой науки<sup>1</sup>. С.С. Алексеев при этом относит экологическое право к числу профилирующих (фундаментальных) отраслей права<sup>2</sup>.

Такая позиция является обоснованной и исходит из того, что экологическое и земельное право, обладая совпадающими объектами правового регулирования (землей, недрами, водами, лесами), все же имеют разные предметы, т. е. регулируют разные общественные отношения, складывающиеся по поводу данных объектов. Если предметом экологического права являются экологические отношения, то предметом земельного права и других природоресурсовых отраслей являются природоресурсовые, т. е., по существу, экономические отношения. В настоящее время в связи с преодолением монополии государственной собственности на природные ресурсы, когда появились различные экономические собственники на один и тот же объект, различия данных групп общественных отношений, а значит, и различия предметов экологического и природоресурсовых отраслей права, стали более существенными. Все сказанное выше о соотношении экологического и земельного права может быть в основном распространено и на соотношение



экологического права с водным, горным, фаунистическим и другими природоресурсовыми отраслями права, а также с самим природоресурсовым правом.

Следует отметить, что, несмотря на все возрастающее распространение, данная точка зрения еще не стала доминирующей, каковой в современной эколого-правовой науке может считаться позиция ведущих отечественных ученых-экологов, состоящая в том, что в составе экологического права в качестве подотраслевых структур выделяют земельное, водное, горное, лесное, фаунистическое и атмосферно-воздушное право. «Перечисленные подотрасли экологического права характеризуются своими специфическими

<sup>1</sup> См.: Хропанюк В.Н. Теория государства и права.— М., 1993;

Котюк В.О. Основи держави і права.— К., 1995— С. 36. <sup>2</sup> См.: Алексеев С.С. Теория права.— М., 1993.— С. 105.

чертами: для них характерными являются определенные виды экологических отношений, составляющих их предмет; каждая подотрасль имеет свой обширный правовой массив — поресурсовое законодательство; существуют определенные особенности и в способах влияния на субъек- тов подотраслевых экологических отношений. Среди подотраслей экологического права ведущее, доминирующее место занимает земельное право. Это обусловлено особой ролью земли как объекта земельных отношений.<sup>1</sup>

Другие традиционные отрасли права, с одной стороны, являются базой для формирования основных норм и институтов экологического права, а, с другой стороны, нормы экологического права представляют собой основу для эко-логизации других отраслей права, так или иначе связанных своими институтами или отдельными нормами со сферой взаимодействия общества и природы. Так, конституционное право закрепляет основные направления в области охраны объектов экологического права, регулирует полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, правоохранительных и контрольных органов в этой области.

Институты административного права — управление, контроль, административное пресечение, административная ответственность — являются составными частями эколого-правового механизма охраны окружающей природной среды. Экологическое право воздействует на эти институты административного права через их экологизацию, т. е. через внесение в нормы, регулирующие административные отношения, экологических требований по охране объектов экологического права.

Гражданское право выполняет по отношению к Экологическому охранительную и компенсационную функции. Поэтому для экологических правоотношений основополагающее значение имеет гражданско-правовой институт возмещения вреда. Все большее значение приобретает и гражданско-правовой договор как эффективная форма регулирования экологических отношений.

Наряду с административным и гражданским правом, охранительную функцию по отношению к экологическому праву выполняет уголовное право. Его нормы закрепляют

<sup>1</sup> М.В. Шульга. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях.— Харьков, 1998.— С. 68. составы экологических преступлений как виды общественно опасных деяний, причиняющих наибольший вред объектам экологического права.

Соотношение экологического права с международным правом и, в частности, с международным экологическим правом базируется на примате международных норм, ратифицированных нашим государством, над нормами внутреннего права. Хотя в ряде случаев приоритетность норм международного права над национальным законодательством, в т. ч. регулирующим экологические отношения, вызывает определенные возражения.

## Глава 2

### ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

#### 1. Понятие, признаки и виды источников экологического права

При всей традиционности и кажущейся простоте постановки вопроса о понятии и признаках источников права, тем не менее, он вызывает определенные сложности в процессе выявления глубинных основ происхождения источников экологического права и выделения их из огромной массы принимаемых нормативно-правовых актов. В общетеоретической правовой литературе устойчивым является подразделение источников права на источники в широком и узком понимании<sup>1</sup>. При этом под источниками права в широком смысле подразумевают сами общественные отношения, являющиеся основанием для принятия юридических норм. В понятие же источники права в узком смысле вкладывают нормативно-правовые акты компетентных органов государственной власти, содержащие определенные требования по регулированию соответствующих общественных отношений.

Между источниками права в широком понимании в виде общественных отношений и источниками в узко юриди-

См.: Сурилов А.В. Теория государства и права, -Одесса, 1989.— Сс. 256-259.

-ческом смысле в форме нормативно-правовых актов существуют непосредственные и взаимно обуславливающие друг друга связи. Устойчиво сложившиеся общественные отношения определяют социальную основу для принятия норм права, а последние закрепляют эти отношения в форме юридических требований и правил, придавая им необходимую стабильность и всеобщий характер. Наиболее наглядно такие взаимосвязи проявились в источниках экологического права, когда в течение жизни одного поколения национального сообщества сформировалось общественное осознание необходимости правового регулирования природоохранных, природоресурсовых, средозащитных и экологических общественных отношений, составивших необходимую нормативно-правовую базу для формирования и становления разветвленной системы современного украинского экологического законодательства.

Сама постановка вопроса обязывает к рассмотрению источников экологического права в узко юридическом аспекте, под которыми подразумеваются *нормативно-правовые акты, содержащие общеобязательные эколого-право-вые требования, нормы и правила, регулирующие экологические общественные отношения и рассчитанные на многократное применение.* Такой подход к определению источников экологического права основывается на устоявшихся положениях общей теории права по обозначению источников права в юридическом правопонимании.

Источники экологического права обладают общими признаками, свойственными источникам любых отраслей права. К таким признакам источников права относятся государственное происхождение, иерархическая компетенция государственных органов по их принятию и введению в действие, нормативное содержание, видовое законодательное оформление, определенное пространственное и отраслевое распространение, способы доведения до исполнителей, обязательное выполнение, многократное применение, принудительное обеспечение исполнения и т.д. В этом отношении признаки источников экологического права не составляют исключения.

Вместе с тем эколого-правовые источники обладают определенными только им свойственными признаками. Таким признаком источников экологического права прежде всего являются цели правового регулирования. Они частично определены в преамбуле Закона «Об охране окружающей природной среды» и заключаются в осуществлении экологической политики на территории государства, направленной на сохранение безопасной для существования живой и неживой природы окружающей среды, защиту жизни и здоровья населения от отрицательного воздействия, обусловленного загрязнением окружающей среды, достижение гармонического взаимодействия общества и природы, обеспечение эффективной охраны, рационального использования и своевременного воспроизводства при-родных ресурсов.

Не менее важной особенностью источников экологического права является сфера их действия. Они охватывают общественные отношения по взаимодействию человека с природой, общества с окружающей его природной средой. Эколого-правовыми нормами могут быть регламентированы только те отношения, которые «подвластны» юридическому регулированию и только в тех формах взаимодействия человека и общества с окружающей природной средой, которые реально сложились на современном этапе функционирования общества и природы. Из этого следует, что нормы экологического права не могут распространяться на закономерности функционирования природной среды, равно как их посредством не возможно лишение человека и общества в реализации объективных потребностей в использовании природной среды и его ресурсов для удовлетворения своих жизненно необходимых нужд в качестве средства существования, среды обитания и условия жизнедеятельности.

Специфической особенностью источников экологического права как юридических норм является их тесная связь с нормами технического характера. Само экологическое законодательство содержит многочисленные отсылочные предписания на технические нормативы, санитарные нормы стандарты качества окружающей среды, предельно допустимые концентрации загрязняющих веществ в природных объектах и т.д. Правовые нормы как источники экологического права в тесной взаимосвязи с техническими нормами, в строго юридическом смысле не являющиеся источниками права, образуют эколого-правовой механизм охраны окружающей природной среды.

Важным для познания источников экологического права является их подразделение на соответствующие виды и Разновидности. По различным основаниям классифика-

ции источники экологического права можно подразделять на самые разнообразные виды. Так, по юридической силе они подразделяются на законы и подзаконные акты, по форме законодательного акта — на кодифицированные и некодифицированные, по предмету правового регулирования — на общие и специальные, по характеру правового регулирования — материальные и процессуальные и т.д. В свою очередь, среди законов как источников экологического права можно выделять основные и обыкновенные, а по охвату объектов и сферы регулирования отдельных видов общественных отношений обыкновенные законы могут подразделяться на законы с собственным экологическим, эколого-ресурсовым или ресурсо-экологическим содержанием. Среди подзаконных актов обычно выделяют нормативно-правовые акты центральных и местных органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления и т.п.

Длительное время в отечественной правовой литературе был спорным вопрос о признании источниками права постановлений Пленума Верховного суда и о правовой природе решений судебной практики высших судебных инстанций. В настоящее время на основании конституционного требования об осуществлении государственной власти в Украине по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную эта проблема разрешена не в пользу судебной практики. Наша страна не относится к правовой системе судебного прецедента, в связи с чем судебные органы не вправе творить право. Следовательно, постановления Верховного суда, равно как и разъяснения Высшего арбитражного суда, не являются источниками права, в том числе и экологического.

Тем не менее это не принижает роли судебной практики в повышении эффективности реализации источников экологического права. Высшие судебные инстанции обобщают судебную практику и дают соответствующие разъяснения судебным органам по применению норм права. Такие постановления Пленума Верховного суда и разъяснения

*' См.: О практике рассмотрения судами дел об ответственности за нарушения законодательства об охране природы. Постановление Пленума Верховного суда Украины от 26 января 1990 года с изменениями, внесенными постановлениями от 4 июня 1993 года, 13 января 1995 года, 1 ноября 1996 года, 3 декабря 1997 года и 27 ноября 1998 года.*

Высшего арбитражного суда<sup>1</sup> известны и экологическому праву. Кроме того, изучение и анализ решений судебных органов по экологической категории дел является важным критерием для своевременного внесения изменений и дополнений в эколого-правовые нормы, осуществляемого законодательными и нормотворческими органами на основании обобщений судебной практики.

В теории права общепризнанным является выделение обычаев в качестве источников регулирования общественных отношений. Обычаи могут признаваться источниками регулирования и экологических отношений. Более того, ссылки на обычаи встречаются в природоресурсовом и экологическом законодательствах. Так, земельное законодательство содержит указание на возможности предоставления земельных участков для занятия традиционными народными промыслами и возлагает обязанности на (Землепользователей по соблюдению правил добрососедства.

Обычные, традиционно сложившиеся отношения могут иметь место и при водопользовании, лесопользовании, использовании

общераспространенных полезных ископаемых, ведении охоты, осуществлении рыболовства, сборе лекарственных растений и заготовке дикой растительности для вскармливания домашних животных, выпасе скота и т.д. Применение обычаев как источников регулирования экологических отношений можно обнаружить в Законе о статусе горных селений<sup>2</sup>, учитывающего обычаи их населения по использованию среды проживания. Важным признаком для признания обычаев регуляторами экологических отношений является их непротиворечие общим принципам экологического права.

Особый вид источников экологического права составляют международные конвенции, многосторонние межгосударственные соглашения и двусторонние договоры. Украина

*' См.: О некоторых вопросах практики разрешения споров, Связанных с применением Закона Украины «Об охране окружающей природной среды». Разъяснение Высшего арбитражного суда Украины № 02-5/458 от 23 июня 1995 года с изменениями и внесенными разъяснениями от 18 ноября 1997 года, 24 декабря 1999 года и 6 ноября 2000 года.*

*<sup>2</sup> См.: О статусе горных населённых пунктов Украины. Закон Украины от 15 февраля 1995 года. //Ведомости.— 1995.— № 9.— Ст. 58 с изменениями, внесенными Законом № 1917-ВР от 13 июля 2000 года.*

исходит из признания примата международного права над внутренним правом в области охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов. Это находит свое выражение в том, что если международным договором в области охраны окружающей природной среды установлены иные правила, чем те, которые содержатся в национальном законодательстве, то применяются правила международного договора.

Однако на практике возникает вопрос о том, имеет ли прямое действие надлежащим образом подписанный международный акт на территории Украины или требуется принятие аналогичного акта внутригосударственного пра-вотворчества. Для международных эколого-правовых конвенций, казалось бы, такой вопрос не должен возникать, т.к. они ратифицируются законодательным органом страны путем принятия закона или постановления и они должны приобретать соответствующую юридическую силу источника экологического права.

Теоретически позитивный ответ очевиден и для многосторонних межгосударственных соглашений и двусторонних договоров. Однако в связи с отсутствием государственно-правовых механизмов и опыта прямой реализации международных норм, последние приобретают реальную силу на территории нашей страны лишь после «дублирования» международного акта во внутреннем законодательстве. Подтверждением этому является Международная конвенция об охране водно-болотных угодий, о сохранении видового и биологического разнообразия, основные положения которой воспроизводятся в ряде национальных законодательных актов и правительственных постановлений.

## **2. Законы и подзаконные акты как источники экологического права**

Конституция является Основным законом страны, обладает высшей юридической силой, а ее нормы

являются юридическими нормами прямого действия. Конституционные нормы выступают в качестве юридической основы для формирования и функционирования национальной правовой системы. Поэтому юридические нормы Конституции являются фундаментальными источниками всех отраслей права, в том числе и экологического права. Их фундаментальный характер определяет юридическую основу для выработки

экологической доктрины государства и развития системы общих и специальных норм экологического права.

Все конституционные нормы, регулирующие отношения по использованию природных ресурсов и охране окружающей природной среды можно разделить на три группы:

собственно экологические нормы; нормы, содержащие правовые требования в области использования природных ресурсов, определяющие правовой режим природных объектов и устанавливающие правовой статус субъектов природопользования; нормы, закрепляющие компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления в сфере экологии.

Методологической основой первой группы норм является ст. 50 Конституции, закрепляющая право каждого на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, и на возмещение причиненного нарушением этого права ущерба, а также на свободный доступ к информации о состоянии окружающей природной среды, которая не может быть засекречена. В ст. 16 Основного закона определяется право-субъектность государства в сфере охраны окружающей природной среды, которая обозначает обеспечение экологической безопасности и поддержание экологического равновесия на территории страны в качестве обязанности государства. Согласно ст. 66 Конституции каждому вменяется юридическая обязанность не наносить вреда природе, возмещать причиненные им убытки, а часть 7 ст. 41 Основного закона налагает на собственника экологические обременения, устанавливая, что использование собственности не может ухудшать экологическую ситуацию и природные качества земли.

Ко второй группе конституционных норм следует отнести стст. 13 и 14 Основного закона, закрепляющие народную принадлежность и общенациональное значение использования природных ресурсов, провозглашающие землю основным национальным богатством, находящимся под особой охраной государства, устанавливающие многообразие форм права собственности на землю и их гарантированность, предоставляющие возможности установления законных пределов осуществления земельной собственности и обозначающие законодательные ограничения прав на землю.

Третья группа норм весьма обширна и содержится в Разделах Конституции, устанавливающих компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления.

**Они** в конституционном акте не имеют отраслевой конкретизации и действуют в рамках общеправовой компетенции органов государственной власти и местного самоуправления, что свойственно, например, ст. 142 Конституции.

Важными источниками экологического права являются кодифицированные законы, к которым относятся при-родоресурсовые кодексы, содержащие обширный круг эко-лого-правовых норм. Так, Земельный кодекс и Кодекс Украины о недрах включают в себя специальные разделы об охране земель и об охране недр, а Водный и Лесной кодексы, помимо охранных разделов, предусматривают специальные главы, посвященные воспроизводству водных и лесных ресурсов. Необходимо обратить внимание на то, что, несмотря на преобладание ресурсного содержания приведенных кодифицированных законов, регламентация соответствующих видов природопользования в них одновременно обеспечивает бережное отношение к природным богатствам и является формой охраны природной среды. В этом заключается главная особенность природоресурсовых кодексов как источников экологического права.

Источниками регулирования экологических отношений в современных условиях являются обыкновенные законодательные акты, обширное многообразие которых можно подразделить на общие и специальные законы. Общие законы характеризуются охватом обширного круга регулируемых эколого-правовых отношений. Это позволяет иногда называть такие законы комплексными. Специальные законы посвящены правовому регулированию строго определенного круга экологических отношений в сфере использования и охраны конкретного природного объекта и его компонентов или видов деятельности, связанных с воздействием на окружающую среду. Поэтому они могут обладать как собственно экологическим, так и ресурсо-эко-логическим содержанием.

Общим законом комплексного характера является Закон «Об охране окружающей природной среды», принятый 25 июня 1991 года и введенный в действие постановлением Верховного Совета Украины от 26 июня 1991 года. За истекший период своего действия он претерпел многочисленные изменения и дополнения, посредством которых законодательный орган страны закреплял вновь воз-

' См.: //Ведомости ВРУ.— 1991.— № 41.- Ст. 546.

никшие экологические требования и обновлял устаревшие. Этот закон, безусловно, занимает центральное и определяющее место среди источников экологического права.

Общий экологический закон состоит из преамбулы и 16 разделов, включающих 72 статьи. Законом закреплены основные принципы охраны окружающей природной среды, определены экологические права и

обязанности граждан, регламентированы полномочия центральных и местных органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления в области природоохраны, установлены основные требования по использованию природных ресурсов и реализации экологического механизма охраны окружающей среды, обозначены мероприятия по обеспечению экологической безопасности и определены природные территории и объекты, подлежащие особой охране, определены способы разрешения возникающих споров по применению отдельных положений закона и установлены виды ответственности, которые могут применяться за нарушения его требований и т.д. Таким образом, экологический закон в целом охватывает общие и наиболее значимые отношения в области охраны окружающей природной среды. В развитие отдельных положений общего экологического закона принят целый ряд специальных законов с собственно экологическим содержанием. К ним относятся Законы «Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения»<sup>1</sup> от 24 февраля 1994 года, «Об использовании ядерной энергии и радиационной безопасности»<sup>2</sup> от 8 февраля 1995 года, «Об экологической экспертизе»<sup>3</sup> от 9 февраля 1995 года, «О пестицидах и агро-химикатах»<sup>4</sup> от 2 марта 1995 года, «Об обращении с радиоактивными отходами»<sup>5</sup> от 30 июня 1995 года, «О защите человека от влияния ионизирующих излучений»<sup>6</sup> от 14 января 1998 года, «О зоне чрезвычайной экологической ситуации»<sup>7</sup> от 13 июля 2000 года, «О физической защите ядерных установок, ядерных материалов, радиоактивных

<sup>1</sup> Ведомости.— 1994.— № 27.

<sup>2</sup> Ведомости.— 1995.— № 12.

<sup>3</sup> Ведомости.— 1995.— № 8.-

<sup>4</sup> Ведомости.— 1995.— № 14.

<sup>5</sup> Ведомости.— 1995.— № 27.

<sup>6</sup> Ведомости.— 1998.— № 22.

отходов и иных источников ионизирующего излучения» от 19 октября 2000 года и некоторые другие законы. Такое многообразие законов с экологическим содержанием дает основание для утверждения о том, что регулирование экологических отношений на уровне специальных законов имеет тенденцию последовательного расширения.

Немаловажная роль в регулировании экологических отношений в нашей стране принадлежит специальным законам с эколого-ресурсовым и ресурсо-экологическим содержанием. К законам с эколого-ресурсовым содержанием можно отнести, например, Законы «О природно-заповедном фонде», «Об охране атмосферного воздуха», а к законам с ресурсо-экологическим содержанием следует отнести Законы «О животном мире», «О растительном мире», «О курортах» и другие законы. Природоохранное значение этих законов заключается в том, что наряду с регулированием использования ресурсов соответствующих природных объектов для удовлетворения производственно-хозяйственных, научно-исследовательских, коммунально-бытовых и других потребностей, в них значительное место занимают экологические требования.

Непосредственными источниками регулирования экологических отношений подзаконного характера являются постановления Верховной Рады Украины, которые достаточно многочисленны в настоящее время. Среди них можно выделить постановления «с О неотложных мерах защиты граждан Украины от последствий Чернобыльской катастрофы»<sup>1</sup> от 1 августа 1990 года, об утверждении Концепции государственного регулирования безопасности и управления ядерной отраслью в Украине<sup>2</sup> от 25 января 1994 года, одобрении Концепции основ государственной политики национальной безопасности Украины от 16 января 1997 года и некоторые другие акты, которым придана юридическая сила источника экологического права принятыми постановлениями.

Но особое место среди них занимает постановление от 5 марта 1998 года, утвердившее «Основные направления государственной политики Украины в области охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности»<sup>3</sup>. При-

<sup>1</sup> См.: Ведомости.— № 633.— 1990.— Ст. 466.

<sup>2</sup> См.: Ведомости.— 1994.— № 18.— Ст. 106.

<sup>3</sup> См.: Ведомости.— 1998.— № 38-39.— Ст. 248.

нимая во внимание доктринальный<sup>1</sup> характер Основных направлений и их концептуальное содержание в области охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности, рассчитанных на длительную перспективу, необходимо кратко изложить их главные подходы к правовому регулированию экологических отношений.

Основные направления были разработаны в соответствии со ст. 16 Конституции, в которой определено, что преодоление последствий Чернобыльской катастрофы — катастрофы планетарного масштаба и сохранения генофонда Украинского народа является обязанностью государства. Они представляют собой достаточно объемный документ, состоящий из преамбулы и восьми разделов.

В первом разделе характеризуется состояние окружающей природной среды на момент принятия Основных направлений, характеризуется законодателем как кризисное, сформировавшееся на протяжении длительного периода в результате пренебрежения объективными законами развития и восстановления природоресурсового комплекса, дается научно-практическая оценка экологической обстановки и действиям экологически опасных факторов в стране как в целом, так и поресурсово в различных областях хозяйствования — в промышленности, энергетике, в транспорте, строительстве, на предприятиях ядерной отрасли, сельском хозяйстве, жилищно-коммунальном хозяйстве, в области сбора, транспортировки и хранения производственных, бытовых и других отходов, в сфере деятельности военно-

промышленного комплекса, в области охраны и использования земельных, водных, лесных ресурсов и ресурсов животного растительного мира, полезных ископаемых, атмосферного воздуха, сохранения биологического разнообразия и т.д.

Второй раздел Основных направлений устанавливает приоритеты охраны окружающей природной среды и ра-

*\* Под экологической доктриной или экологической концепцией следует понимать систему общесоциальных руководящих идей в области охраны окружающей природной среды, обеспечения экологической безопасности, реализации экологических прав и свобод граждан, которые закреплены в правовых актах высшей юридической силы и характеризуют основные принципы и направления экологического развития государства и права, а также других общественных формирований и общества в целом.*

ционального использования природных ресурсов, к которым относятся: гарантирование экологической безопасности ядерных объектов и радиационной защиты населения и окружающей среды, сведение к минимуму вредоносных последствий аварии на Чернобыльской АЭС; улучшение экологического состояния бассейнов рек и качества питьевой воды; стабилизация и улучшение экологического состояния в городах' и промышленных центрах Донецко-Приднепровского региона; строительство новых и реконструкция действующих мощностей коммунальных очистительных сооружений; предотвращение загрязнения Черного и Азовского морей и улучшение их экологического состояния; формирование сбалансированной системы природопользования и адекватная структурная перестройка экономики, экологизация технологий в промышленности, энергетике, строительстве, сельском хозяйстве, на транспорте; сохранение биологического и ландшафтного многообразия и развитие заповедного дела.

Для достижения этих целей предусматривается решение таких задач, как: снижение уровня радиационного загрязнения; защита воздушного бассейна от загрязнения, прежде всего в больших городах и промышленных центрах; защита и сохранение земельных ресурсов от загрязнения, истощения и нерационального использования; сохранение и расширение территорий с природным состоянием ландшафта, усиление природоохранной деятельности на заповедных и рекреационных территориях; повышение устойчивости и экологических функций лесов; обезвреживание, утилизация и захоронение промышленных и бытовых отходов; предотвращение загрязнения морских и внутренних вод, уменьшение и прекращение сброса загрязненных сточных вод в водные объекты, защита подземных вод от загрязнения; сохранение и возрождение малых рек, осуществление управления водными ресурсами на основе бассейнового принципа; завершение создания государственной системы мониторинга окружающей природной среды; создание системы прогнозирования, предотвращения и оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации природного и природно-техногенного происхождения; обеспечение экологического сопровождения процесса конверсии военно-промышленного комплекса; осуществление мероприятий по экологическому контролю за деятельностью

Вооруженных Сил; разработка механизмов реализации схем природопользования; внедрение действенных экономических систем рационального природопользования; создание системы экологического образования, воспитания и информирования.

Последующие разделы Основных направлений определяют стратегию и тактику гармоничного развития производственного и природоресурсового потенциала страны, меры по сбалансированному использованию и эффективному восстановлению природных ресурсов. Мероприятия, предусмотренные в Основных направлениях, планируется осуществить в три этапа.

На первом этапе предполагается реализовать безотлагательные меры по ограничению вредного влияния на окружающую среду наиболее опасных источников загрязнения. Основными задачами этого этапа являются: усовершенствование законодательно-правовой базы по вопросам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов; разработка и внедрение экономического механизма охраны окружающей среды и рационального природопользования; создание системы совершенного, полного и адекватного контроля за экологическим состоянием окружающей среды с одновременным внедрением элементов комплексного межведомственного экологического мониторинга; осуществление первоочередных мер по стабилизации состояния окружающей среды; разработка и внедрение программ экологического образования, воспитания и экологического информирования населения.

На втором этапе, на протяжении 10-15 лет, планируется разработать и начать реализацию комплексных программ, ориентированных на достижение баланса между уровнями вредоносного воздействия на окружающую среду и ее способностью к восстановлению. Основными задачами этого этапа являются: оптимизация структуры природопользования; экологически ориентированная структурная перестройка экономики; разработка и внедрение системы государственного мониторинга окружающей среды, создание системы анализа экологической ситуации, прогнозирования, планирование и осуществление мер предотвращения вероятных факторов вредоносного воздействия.

На третьем этапе планируется создание эффективной системы государственного управления в сфере использования природных ресурсов, регулирования техногенного влияния на окружающую среду как основу обеспечения устойчивого развития общества. Фрагментарная реализация этих мероприятий началось в середине

90-х годов, а более широкая — связана с темпами стабилизации экономического развития в стране. Основными задачами этого этапа являются: дальнейшее развитие системы государственного мониторинга окружающей природной среды, создание автоматизированной системы оценки экологических ситуаций, прогнозирование вредоносного влияния на окружающую среду, планирование действий в чрезвычайных ситуациях на основе развития естественных событий; надлежащая координация рационального использования природного и социально-экономического потенциала с учетом экологических факторов на основах устойчивого экономического развития.

Основными направлениями совершенствования правового регулирования экологических отношений должны стать: систематизация экологического законодательства; совершенствование правовых основ управления и контроля в области использования природных ресурсов, охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности; создание правовой заинтересованности граждан и их экологических объединений в осуществлении природоохранной деятельности; усиление эколого-правового образования и развития экологической культуры.

Указы Президента Украины как эколого-правовые акты в системе источников экологического права сравнительно немногочисленны и касаются в основном отдельных ситуаций или объектов. К ним, например, относится Концепция защиты населения и территорий в случае угрозы и возникновения чрезвычайных ситуаций, одобренная Президентским Указом от 26 марта 1999 года<sup>1</sup>. В отдельных случаях в силу требований действующего законодательства Указы Президента подлежат утверждению законом Верховной Рады. Так, Указ Президента «Об объявлении отдельных районов и городов Винницкой, Кировоградской, Николаевской, Одесской, Хмельницкой и Черкасской областей зоной чрезвычайной экологической ситуации» от

<sup>1</sup> См.: Указ Президента Украины № 284/99 от 26 марта 1999 года. //Офіційний вісник України.— 1999.— № 13.

11 декабря 2000 года<sup>1</sup> был утвержден Законом от 14 декабря 2000 года<sup>2</sup>.

Распоряжения Президента Украины в качестве источников экологического права также встречаются в нормотворческой практике. Например, на уровне президентского распоряжения от 10 октября 1995 года были утверждены меры «Об обеспечении рационального использования природных ресурсов и осуществлении санитарно-курортной деятельности на территории курорта Трускавец»<sup>3</sup>. Таким же важным нормативным актом Президента страны является его распоряжением «О мерах организации работы по улучшению экологического состояния реки Днепр и качества питьевой воды».

Основная роль в конкретизации экологических законов и основной объем эколого-правовых норм содержится в многочисленных постановлениях Кабинета Министров Украины. В качестве примера можно привести постановление «О таксах для исчисления размера вреда, причиненного зеленым насаждениям в пределах городов и других населенных пунктов» от 8 апреля 1999 года<sup>4</sup>, «Комплексную программу сохранения исторической застройки в центральной части города Одессы», утвержденную постановлением правительства от 20 июня 2000 года, «Временный порядок ввоза, государственного испытания, регистрации и использования трансгенных сортов растений в Украине», «О таксах для исчисления размеров вреда, причиненного нарушением законодательства о при-родно-заповедном фонде Украины» и многие другие правительственные нормативные акты. Следует обратить внимание на то, правовые нормы содержатся как в самих постановлениях Кабинета Министров, так и в постановлениях, которыми утверждаются отдельные положения, правила, инструкции, порядки и т.д.

<sup>1</sup> См.: Урядовий кур'єр.— 2000.— № 232.

<sup>2</sup> См.: Об утверждении Указа Президента Украины «Об объявлении отдельных районов и городов Винницкой, Кировоградской, Николаевской, Одесской, Хмельницкой и Черкасской областей зоной чрезвычайной экологической ситуации». Закон Украины № 2146 - Ш от 14 декабря 2000 года.

<sup>3</sup> См.: Распоряжение Президента Украины № 294/95 от 10 октября 1995 года.

<sup>4</sup> См.: Офіційний вісник України.— 1999.— № 14.

Источниками экологического права являются отраслевые нормативно-правовые акты в области экологии. Главным центральным органом государственной исполнительной власти в области охраны окружающей природой среды в настоящее время является Министерство экологии и природных ресурсов, которое разрабатывает и утверждает инструкции, методики, правила и т.п. в пределах своей компетенции. Оно является правопреемником ранее существовавших природоохранных министерств и, следовательно, принятые последними эколого-правовые нормативные акты действительны. К таковым, например, относятся Положение о Зеленой книге Украины, утвержденное 19 февраля 1997 года. Инструкция о порядке установления лимитов на использование природных ресурсов государственного значения, утвержденная 31 марта 1997 года, и многие другие нормативные акты.

Нормативно-правовые акты в сфере регулирования экологических отношений по специальным вопросам принимаются Министерством здравоохранения, Госкомземом, Гос-•комводхозом, Госкомлесхозом и другими центральными ведомственными органами. В качестве примера можно привести Государственные

санитарные правила размещения, обустройства и эксплуатации оздоровительных учреждений и Государственные санитарные правила планировки и застройки населенных пунктов, утвержденные приказом Министра здравоохранения от 19 июня 1996 года. Порядок проведения денежной экспертной оценки земельных участков несельскохозяйственного назначения, утвержденный приказом Госкомзема от 8 июля 1999 года, и т. д. Такие нормативно-правовые акты центральные органы государственной исполнительной власти могут принимать как самостоятельно, так и совместно с другими ведомствами.

### **3. Нормативные акты местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и их значение для регулирования экологических отношений**

Действующее законодательство предоставляет обширные правомочия местным органам исполнительной власти и органам местного самоуправления в регулировании экологических отношений. При этом их общие природоохранные полномочия предусмотрены в Конституции, Законе «О местном самоуправлении в Украине» и других законах. В источниках же экологического права их природоохранные полномочия не только конкретизированы, но для их реализации местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления наделены определенными нормотворческими полномочиями. Такие полномочия по разработке и принятию актов нормативного характера можно обнаружить с Законах «Об охране окружающей природной среды», «Об экологической экспертизе», «Оприродно-заповедном фонде», «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах», «О зоне чрезвычайной экологической ситуации» и других экологических законах.

К нормативным актам органов местного самоуправления относятся решения об обеспечении санитарного благополучия населения, регулирования планировки и застройки на подвластной территории, утилизации и обезвреживания отходов и т. д. Решения местного значения, содержащие эколого-правовые нормы, могут приниматься на основании результатов местных референдумов по экологическим вопросам. Действие этих нормативных актов, принятых органами местного самоуправления в пределах своей компетенции, ограничивается пределами той территории, на которую распространяются их властные функции.

Большое внимание активизации деятельности региональных органов исполнительной власти и регионального управления в области использования природных ресурсов, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности уделяется в Основных направлениях, утвержденных постановлением Верховной Рады от 5 марта 1998 года. В них указывается на необходимость активизации локального правового регулирования экологических отношений в регионах. Такого рода документом в Одесской области является Региональная программа охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности. Она разработана областным управлением экоресурсов, Южным научным центром Национальной академии наук с участием известных ученых. Региональная экологическая программа принята на сессии Одесского областного Совета и заменила практически устаревшую областную программу «Экология — 2005».

В настоящее время в Одесской области действует целый ряд экологических программ как государственного, так и регионального значения: «Государственная программа перспективного развития заповедного дела в Украине», «Государственная программа использования отходов производства», «Региональная программа по радиационной безопасности населения области», «Программа противопаводковых мер», «Отраслевой мониторинг», «Программа развития водоканализационного хозяйства населенных пунктов Одесской области», «Программа иммунопрофилактики населения Одесской области» и некоторые другие программы с экологическим содержанием.

### **4. Эколого-правовые нормы и экологические правоотношения**

*Нормами экологического права являются правила поведения, регулирующие отношения между людьми по поводу использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и реализации экологических прав и свобод граждан.* Они подразделяются на отраслевые (охрана и использование отдельных природных объектов — земель, вод, лесов и т. д.), комплексные (охрана и использование отдельных природных искусственно созданных комплексов, связанных с природной средой, охрана экологических прав и свобод граждан) и экологизированные нормы других отраслей права (административного, уголовного, хозяйственного), направленные на охрану объектов экологического права. По содержанию юридических предписаний эколого-правовые нормы подразделяются на нормы-принципы, нормы-приоритеты и нормы-правила. Нормы-принципы закрепляют основополагающие начала охраны природной окружающей среды. Нормы-приоритеты устанавливают правовые преимущества в использовании и охране одних объектов перед другими в интересах обеспечения качества природной среды<sup>1</sup>. Нормы-правила закрепляют правила поведения участников экологических отношений, рассчитанные на многократное применение и исполняемые в добровольном или принудительном порядке.

Экологическими правоотношениями следует считать общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества с окружающей его природной средой и

<sup>1</sup> См. Андрейцев В. I. Экологічне право. / Курс лекцій в схемах. К., 1996.



урегулированные нормами экологического права. Основаниями возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений являются юридические факты. Основными видами правомерных действий являются природопользование и охрана окружающей среды. Действия как основания прекращения экологических правоотношений традиционно разделяют на две группы. К первой группе относятся те, которые происходят по воле природопользователя (отказ от использования природного ресурса, ликвидация хозяйствующего субъекта). Ко второй — относятся те, которые совершаются по воле органов государства, уполномоченных на охрану окружающей природной среды, в том числе правоохранительных органов общей компетенции (изъятие природного ресурса, лишение права пользования им в связи с нарушением закона, нерациональным или не целевым использованием, не освоением в течение установленного срока, уклонением от уплаты налогов и других обязательных платежей, нарушением договорных обязательств).

Основным методом регулирования экологических правоотношений является административный метод правового регулирования. Это вызвано закреплением в ст. 16 Конституции общесоциального значения экологических отношений, и государство, как властный выразитель общественной воли, принимает на себя функцию законодательного регулирования экологических общественных отношений в качестве одного из основных направлений своей деятельности.

Под содержанием экологического правоотношения понимают права и обязанности их участников по использованию и охране окружающей природной среды. Содержание прав и обязанностей зависит от состава участников и объекта конкретного правоотношения. По содержанию прав и обязанностей все субъекты экологического правоотношения подразделяются на четыре категории: органы государственной власти и местного самоуправления, имеющие право на регулирование использования и охраны объектов экологических правоотношений; природопользователи — носители прав и обязанностей по рациональному использованию природных объектов экологических правоотношений; общественные объединения экологического профиля, наделенные правом участия в экологических правоотношениях и правом общественного контроля за выполнением экологических предписаний; органы судебно-прокурорского надзора, осуществляющие надзор за законностью экологических правоотношений.

#### **5. Основные этапы становления и развития отечественного экологического законодательства и права**

В современной эколого-правовой науке выделяют семь периодов развития экологического законодательства Украины. Периодизация развития экологического законодательства подразделяется на следующие этапы.

Со времен «Русской правды» до революции 1917 года развитие экологического законодательства происходило в направлении экологизации природоресурсовых норм и создания экологических норм локального действия, направленных на обслуживание экономических потребностей общества.

С 1917 года по 1922 год происходила трансформация природоресурсового законодательства в связи с коренным изменением отношений собственности на природные объекты. Этот период характерен недостаточным развитием собственно экологического законодательства.

С 1922 года по 1957 год происходит активизация развития Союзного природоресурсового законодательства и постепенное накопление эколого-правовых норм, вызванных последствиями индустриализации и экономического роста.

С 1957 года по 1963 год осуществляется разработка и принятие во всех республиках Союза ССР законов об охране природы, как новой формы природоохранного законодательства. Закон «Об охране природы» Украинской ССР был принят 30 июня 1960 года и служил негативным образцом самого неэффективного законодательного акта. Он на протяжении длительного времени был объектом критики ученых и практиков, т.к. не предусматривал мер юридической ответственности за природоохранные правонарушения.

С 1968 года по 1980 год проводится кодификация союзного и республиканского законодательства о земле, недрах, водах, лесах, животном мире и атмосферном воздухе на базе принятия по этим природным объектам Основ законодательства Союза ССР и союзных республик и соответствующих законов. В этот период были обновлены все природоресурсовые кодексы Украинской ССР и других союзных республик, а также намечилось международное сотрудничество с зарубежными странами в области охраны окружающей среды.

С 1985 года по 1990 год происходит широкое обсуждение общесоюзных и национально-республиканских экологических проблем, провозглашается принцип приоритета экологических интересов общества над экономическими интересами, предпринимаются попытки пересмотра производственных отношений с учетом рационального использования природных ресурсов и интересов охраны окружающей природной среды. Этот период характеризуется принятием директивно-нормативного акта о коренной перестройке дела охраны природы в стране, созданием специального органа управления качеством окружающей природной среды на уровне Союза ССР и союзных республик, также активизацией международного сотрудничества в области охраны окружающей среды.

С 1991 года и до настоящего времени продолжается суверенизация украинского экологического законодательства, происходит его коренной пересмотр и принятие основополагающих эколого-правовых

законодательных актов, в том числе закона «Об охране окружающей природной среды» 1991 года, обновляются все природоресурсовые кодексы и другие эколого-правовые акты. Современный период характеризуется также ратификацией значительного числа международных конвенций, соглашений, договоров и других документов в области охраны окружающей среды.

В отечественной правовой литературе встречаются и другая периодизация развития экологического законодательства. Однако предложенные этапы формирования и развития украинского природоресурсового, природоохранного и средозащитного законодательства более реально отражают временные характеристики становления отечественного экологического законодательства и права.

#### **6. Проблемы систематизации экологического законодательства и совершенствования правового регулирования экологических правоотношений**

*Систематизация экологического законодательства* предполагает осуществление кодификации и инкорпорации с определением первоочередных и перспективных законов и других правовых актов. Кодификация первоочередных актов экологического законодательства включает принятие новых законов, например об экологическом страховании и внесении изменений в законы Украины «Об охране окружающей природной среды», «О животном мире», «О природно-заповедном фонде», «Об охране атмосферного воздуха». Это направление предполагает подготовку проектов законов о рекреационных зонах, лечебно-оздоровительных зонах и зонах с особыми условиями природопользования; разработку проектов нормативно-правовых актов, утверждаемых Кабинетом Министров Украины, а именно:

Правил возмещения убытков, причиненных нарушениями экологического законодательства, Положения об экологическом контроле. Положения об экологическом аудите. Положения об экологическом лицензировании и т.п.

*Кодификация перспективных актов экологического законодательства* предусматривает: научное обоснование, разработку и принятие Экологического кодекса Украины<sup>1</sup>, законов о континентальном шельфе, об экологической информации, об экологическом образовании. Она предполагает разработку новых нормативно-правовых актов, утверждаемых Кабинетом Министров Украины, а именно: Положения о сертификации экологически опасной продукции, Порядка установления лимитов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, уровней вредного биологического и физического воздействия. Порядка ведения рыбного хозяйства и осуществления рыболовства, Порядка и нормативов платы за специальное использование лесных ресурсов и пользования земельными

*\* Вопрос о необходимости разработки Экологического кодекса широко освещался в литературе. См., например: Социализм и охрана окружающей среды. //Под ред. проф. Колбасова О.С.— М., 1979.— Сс. 382-386; Попов В.К.*

*Экологический кодекс Украины. //Проблемы совершенствования экологического законодательства и эффективность его реализации.— М., 1993.— С. 47;*

*Жураев Ю.А. Экологическое законодательство республики Узбекистан: понятие, основные общерегулятивные нормы и проблемы кодификации. //Государство и право.— 1996.— № 11.— С. 36;*

*Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів.— К., 1996.— С. 5; Костицький В.В. Екологічне право України: деякі проблеми теорії та кодифікації;*

*Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях.— Харьков, 1998.— Сс. 69-70.* участками лесного фонда. Порядка экономического стимулирования, охраны, рационального использования и восстановления лесов. Порядка ведения государственного учета лесов и государственного лесного кадастра.

Безотлагательным является разработка и принятие Кабинетом Министров ряда нормативно-правовых актов с целью регулирования вопросов социальной защиты населения, обеспечение финансирования работ по строительству и реконструкции объектов социально-культурной сферы, которые осуществляются в зонах вокруг действующих атомных электростанций. В соответствии с требованиями действующего законодательства и в целях реализации права граждан и их объединений на участие в формировании политики в сфере использования ядерной энергии и радиационной безопасности, одной из первоочередных задач является введение в действие Положения об общественных слушаниях по вопросам использования ядерной энергии и радиационной безопасности.

К этому направлению следует отнести разработку и утверждение нормативно-правовых актов Министерством экологии и природных ресурсов, а именно: Правил изъятия объектов животного мира в научных, культурно-образовательных, воспитательных и эстетических целях из природной среды. Правил пользования животными с целью получения продуктов их жизнедеятельности. Правил содержания, разведения, использования и охраны диких животных в неволе или полусвободных условиях. Правил добычи редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных для разведения в специально созданных условиях и в научно-исследовательских целях. Правил ввоза в Украину и вывоза за ее пределы объектов животного мира, Правил изъятия и реализации незаконно добытых диких животных. Правил возмещения убытков, причиненных нарушением законодательства об охране окружающей природной среды и некоторых других актов в соответствии с законодательством Украины.

Кодификация, направленная на экологизацию комплексных нормативно-правовых актов, включает

первоочередную разработку и принятие новых законов и иных нормативно-правовых актов, а именно: Торгового (хозяйственного) кодекса, Кодекса об административных правонарушениях — Раздел «Административная ответственность за экологические правонарушения». Уголовного кодекса — раздел «Экологические преступления», Гражданского кодекса — раздел «Возмещение убытков за экологические правонарушения». В настоящее время необходимо внесение изменений и дополнений в законы, которые определяют статус центральных и местных органов государственной исполнительной власти в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, регламентируют осуществление предпринимательской, инвестиционной, инновационной, научно-технической деятельности, проектирование, градостроительство, производство и реализацию сельскохозяйственной продукции, развитие транспорта, связи и иных видов деятельности, способных отрицательно влиять на состояние окружающей среды, а также законов о размежевании функций специально уполномоченными органами государственного контроля в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

*Инкорпорация экологических законодательных актов* предусматривает систематизацию законов и нормативно-правовых актов экологического законодательства или отдельных разделов либо извлечений из **них** для использования в учебных, научных и практических целях. Инкорпорацию актов экологического законодательства целесообразно осуществлять периодически в форме подготовки и издания комментариев к экологическому законодательству и опубликования отдельных сборников, упорядочения тематических справочников, издания отдельных законов с постатейными материалами, упорядочения и издания учебных практикумов, подготовки и издания свода (собрания) законов и нормативно-правовых актов экологического законодательства.

***Совершенствование правовых основ управления и контроля в области экологии предполагает осуществление:***

интеграции функций управления в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды в единую согласованную функциональную систему; расширение состава и полномочий местных органов управления и контроля по вопросам рационального использования природных ресурсов, охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; ограничения централизованного осуществления государственного контроля за соблюдением экологического законодательства и формирования органов экологического контроля на региональном уровне; использования возможностей бассейнового принципа контроля за состоянием водных объектов с учетом региональных особенностей и закономерностей развития природных комплексов и экосистем; согласования координационных и контрольных функций Минэкоресурсов и органов прокуратуры относительно усиления контроля и надзора за соблюдением экологического законодательства, реализации экологической политики государства в целях усиления защиты экологических прав граждан.

*Правовое стимулирование граждан и их экологических объединений для осуществления природоохранной деятельности* целесообразно направлять на: защиту экологических прав населения, эффективное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности путем применения следующих правовых средств: урегулирования механизма использования общественной мысли в процессе принятия экологически значимых решений, в частности в период проектирования, планирования размещения экологически опасных объектов и реализации иной деятельности, способной отрицательно влиять на состояние окружающей среды и здоровья людей; содействия деятельности экологических объединений конкретных экологических проблем соответствующего региона, города, поселка, села, привлечение **их** к осуществлению соответствующих экологических программ, различных природоохранных мероприятий; стимулирования осуществления общественными экологическими объединениями контрольной деятельности, распространение передовых форм и методов взаимодействия с местными органами исполнительной власти и специально уполномоченными органами государственного экологического контроля.

*Усиление эколого-правового образования и повышение уровня экологической культуры* в целях проведения природоохранной деятельности предусматривает: расширение сети специальных учебных эколого-правовых учреждений (гимназии, колледжи, институты), создание новых и реорганизацию действующих научно-практических, в частности эколого-экспертных центров, деятельность которых направлена на исследование и оценку разнообразных проблем использования природных ресурсов, охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; разработку новых учебных программ, усовершенствование методики преподавания экологического права (основ экологического законодательства) и специальных курсов в современных условиях для подготовки специалистов в области права, иных гуманитарных и естественных наук и знаний; определение приоритетных направлений научных исследований в области использования природных ресурсов, охраны окружающей среды, обеспечение экологической безопасности; создание в системе Минэкоресурсов научного центра экологического законодательства для осуществления комплексных эколого-правовых исследований; учреждение «Экологического вестника» — печатного органа Минэкоресурсов и иных печатных органов с целью распространения достоверной экологической

информации среди населения.

### **Глава 3**

## **ОБЪЕКТЫ И СУБЪЕКТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВА**

### **1. Понятие и признаки объектов экологического законодательства и права**

В эколого-правовой литературе традиционно выделяются интегрированные, дифференцированные и комплексные объекты экологического законодательства. К интегрированным относятся окружающая природная среда в целом, жизнь и здоровье людей, включая экологические права и свободы граждан. К дифференцированным относят отдельные природные объекты — землю, недра, воды, растительный мир, животный мир, атмосферный воздух, околоземное космическое пространство. К комплексным объектам причисляют природные объекты и территории природно-заповедного фонда, курорты и курортные местности, лечебно-оздоровительные объекты и рекреационные территории, искусственно созданные комплексы и ландшафты, исключительную (морскую) экономическую зону, континентальный шельф, зоны экологического бедствия.

Для внутренних и внешних границ охраняемой государством окружающей природной среды характерны определенные признаки. К ним следует отнести возможности влияния антропогенной деятельности на состояние окружающей природной среды и здоровье человека и реальные средства государственно-правового вмешательства в средоохраняющие процессы. Внутренние пределы определяются природозависимым, антропогенным и экологически ценным характером объекта, доступным для государственно-правовой охраны. Внешние пределы охраняемой законом окружающей среды очерчиваются рамками атмосферы и околоземного пространства в той части, в которой оно испытывает влияние антропогенной деятельности, земной природы и космических факторов.

Природные объекты, в отличие от товарно-материальных ценностей, обладают тремя признаками: естественным происхождением, взаимосвязью с экологической системой природы, выполнением функций жизнеобеспечения. Естественное происхождение объектов окружающей природной среды исходит из законов развития природной среды, результатом действия которых явились образование планетарной системы, создание биосферы и ее составных частей — атмосферы, гидросферы, литосферы, тропосферы, появление растительного и животного мира, человека и общества. Результатом этого процесса стала одна из важнейших особенностей природных объектов, отличающих их от товарно-материальных ценностей, — отсутствие у первых стоимости как общественно необходимых затрат человеческого труда для производства вещей, их неповторимости, невозпроизводимости и необратимости изменений, происходящих в природной среде. Это не исключает возможности применения труда для восстановления или воспроизводства природного вещества некоторых объектов естественного происхождения, например вод, лесов, животного и растительного мира. Но такая деятельность не создает, а возвращает то, что когда-то употреблялось человеком или потреблено обществом.

Однако естественное происхождение хотя и предполагает, но еще не предрешает принадлежности элементов материального мира к природным объектам. Так, земля, заполняющая цветочные горшки, вода, вытекающая из водопроводного крана, нефть, идущая по нефтепроводу, звери в клетках и вольерах зоопарка и другие природные компоненты природной среды также возникли естественным путем, но их уже нельзя относить к природным объектам. Поэтому определяющее значение для обозначения природных объектов имеет их экологическая взаимосвязь с окружающей природной средой, позволяющая им функционировать в составе естественных экосистем, обеспечивающих качество окружающей природной среды. Признак экологической взаимосвязи помогает разграничить объекты природной среды от тех компонентов природы, которые, оставаясь в ранге естественного происхождения, по воле человека вышли из механизма взаимосвязи с окружающей природной средой и перешли из мира естественного в мир социальный, где действуют уже другие закономерности развития материи.

В результате действия этих закономерностей одни из них переходят в категорию товарно-материальных ценностей, включились в систему социально-экономических связей, приобретая соответствующую цену. Другие становятся элементами социального окружения, полезными либо вредными, желательными или нежелательными для человека и его окружения, к которым можно отнести, например, чрезмерное скопление голубей и бродячих животных в городах. Такие процессы достаточно обширны и многообразны: земельный грунт, взятый из почвы и помещенный на отдельное хранение; полезные ископаемые, добытые из недр и направленные на переработку или потребление в качестве природного сырья; вода, помещенная в резервуар и используемая для питья, полива, производственных целей и т.д.; деревья, вырубленные в лесу и перешедшие в категорию древесины; звери, птицы, отстрелянные или отловленные и помещенные в зоопарк; рыбы, выловленные в водоемах и переданные в аквариум; воздух, циркулирующий в закрытых помещениях; оранжереи, зимние сады и иные элементы, несущие на себе признаки естественного происхождения, будучи

«вырванными» из природной системы, перестают влиять на ход естественного процесса и по этой причине выходят из круга природных объектов.

Наиболее важным признаком природного объекта является выполнение функции жизнеобеспечения, носящее социализированный характер. Он проявляется в способности природного объекта выполнять указанные функции и «работать» на качество окружающей среды. Таким образом, те явления природы и стихийные силы, исходящие от охраняемого природного объекта, которые противостоят интересам человека и общества, требованиям качества среды их обитания, не могут входить в охраняемую природную среду. К ним относятся: эрозия почв, заболачивание земель, опустынивание территорий, пылевые бури, селевые потоки, наводнения, землетрясения, извержения вулканов и прочие экологически опасные для человека и общества процессы, исходящие от охраняемого природного объекта.

Проблематичным является отнесение к объектам правовой охраны искусственно образованных в результате соединения естественных природных качеств и хозяйственной деятельности. Они иногда выделяются в качестве объектов правовой охраны, призванных осуществлять экологическую функцию, например каналы, плотины, дамбы и т. п. Такие объекты являются объектами правовой охраны, если их основное функциональное предназначение носит экологический характер, например почвозащитные лесонасаждения, и не являются объектами правовой охраны, если их основное функциональное предназначение не носит экономический характер, например посевы сельскохозяйственных культур.

В связи с этим особое место занимают так называемые «смешанные» объекты, которые образуются в процессе взаимодействия человека и природы. Признак экологической взаимосвязи является определяющим для отнесения их к природным объектам. При этом цели воспроизводства природной среды свидетельствуют о наличии такой связи, а цели потребления — об их отсутствии. Сложнее обстоит дело с теми объектами, в которых обе цели совпадают или тесно переплетаются. Это имеет место, например, при строительстве гидроузлов, водохранилищ и ирригационных сооружений, возведенных с учетом естественных закономерностей их функционирования.

Искусственно созданные объекты нельзя отнести исключительно к природным объектам, но вместе с тем они не являются только хозяйственными сооружениями. В этой связи в круг охраняемых правовыми нормами объектов в настоящее время не входят: социальные ценности, созданные человеком; компоненты природы, вышедшие из экологической связи с природной средой либо не оказывающие существенного влияния на природу, человека и общество;

природные объекты, явления и процессы, охрана которых невозможна на данном этапе развития науки и техники либо практически нецелесообразна.

Несмотря на все сложности отграничения объектов естественного происхождения от не природных и искусственно созданных, обозначенные признаки первых позволяют определить *природные объекты как окружающую природную среду в целом или ее составные части, обладающие признаками естественного происхождения и состоящие в экологической взаимосвязи природных систем, способные выполнять экологическую функцию и обеспечивать качество среды обитания человека и общества, охраняемые нормами экологического законодательства*. Приведенное определение охватывает и отражает основные признаки, свойственные объектам природного происхождения и связанные с естественной окружающей средой.

## **2. Виды объектов экологического права**

В правовой литературе не достигнуто единство взглядов на классификацию объектов правовой охраны природных компонентов. Из существующих взглядов на данный предмет наиболее распространенным является выделение в качестве объектов правовой охраны природных объектов, природных ресурсов и природных комплексов, а также экологических прав и свобод граждан. При этом некоторые объекты и их ресурсы исключаются из состава объектов правовой охраны окружающей природной среды.

*Природные объекты*, подлежащие охране, приводятся в самом экологическом законодательстве. Так, согласно ст. 5 Закона «Об охране окружающей природной среды» государственной охране и регулированию использования на территории Украины подлежат: окружающая природная среда как совокупность природных и природно-социальных условий и процессов, природные ресурсы, как вовлеченные в хозяйственный оборот, так и неиспользуемые в народном хозяйстве в данный период (земля, недра, воды, атмосферный воздух, лес и иная растительность, животный мир), ландшафты и другие природные комплексы. Особенной государственной охране подлежат территории и объекты природно-заповедного фонда и другие территории и объекты, определенные законодательством.

Приведенная норма позволяет обозначить окружающую природную среду как интегрированный объект правовой охраны. Он выражен в формулировке «окружающая природная среда как совокупность природных и природно-социальных условий и процессов». К дифференцированным природным объектам относятся земля, недра, воды, леса, животный и растительный мир, природно-заповедный фонд, атмосферный воздух. Вместе с тем указанные объекты являются укрупненными и внутри каждого из них можно выделить значительное количество обособленных природных составляющих. В дальнейшем закон

проводит детализацию природных компонентов, указывая на их составные части, которые входят в менее обширные структуры естественных биоресурсов и микроорганизмов, составляют генетический фонд и образуют природные ландшафты и т.д.

*Под ресурсом* в буквальном смысле подразумевают источник потребления. В узком смысле, как этот термин употребляется в экологическом законодательстве, под ресурсом понимают источник экономического потребления. В широком смысле природные ресурсы — это источники потребления человеком и обществом природы для удовлетворения экологических, экономических, культурных, эстетических, духовных и других потребностей. В связи с узким и широким содержанием понятия природных ресурсов принято говорить об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов. При этом под охраной подразумевается конкретный природный объект, а под использованием — ее определенные ресурсы. Однако зачастую осуществляется охрана и использование одного и того же объекта, например земельного участка, водного пространства, лесного массива и т.д.

Понятие «природный объект» отражает экологическую сторону какого-либо предмета, а понятие «природный ресурс» — его экономическую сторону как объекта потребления. В эколого-правовом смысле, с одной стороны, нельзя охранять то, что подлежит потреблению, а с другой — то, что не используется, не нуждается в охране. Поэтому применительно к природным ресурсам в законодательном порядке употребляется термин «рациональное использование», как форма эколого-правовой охраны природных объектов и окружающей природной среды.

При этом следует иметь в виду различное смысловое содержание экологического и экономического рационализма. Природными ресурсами являются: земельные, водные, лесные, растительные, фаунистические, минеральные, солнечные, климатические, энергетические, геотермальные и другие объекты. Внутри каждого вида этих объектов можно выделить более определенные природные ресурсы, например земли населенных пунктов, пресноводные источники, защитные леса и т.п.

*Природные комплексы* имеют место, когда на одной территории самостоятельно функционируют несколько природных объектов и естественных ресурсов. Самым крупным природным комплексом является вся природная среда со всеми ее экологическими свойствами и природными ресурсами. Специфическими объектами, для которых устанавливается особый режим правовой охраны и использования, являются не любое системное соединение отдельных природных объектов и ее ресурсов, а лишь такое, которое предусматривается нормами экологического законодательства.

. Наиболее разнообразным, не только с точки зрения редкости и особой ценности, но и концентрации комплексности природных богатств, является природно-заповедный фонд. Природными комплексами являются, например, заповедники, заказники и национальные природные парки. К природным комплексам можно отнести курортные местности, лечебно-оздоровительные объекты и рекреационные территории, природные ландшафты, экологически неблагоприятные территории и регионы.

*Права человека и гражданина* выступают в качестве своеобразных объектов экологического законодательства. Так, основными экологическими правами граждан являются право на жизнь, право на охрану здоровья, право на здоровую и безопасную окружающую среду. Права человека на пользование природными объектами и их ресурсами, например передвигаться по земле, пользоваться водными и озеленительными объектами для отдыха и оздоровления, атмосферным воздухом для того, чтобы дышать и на здоровую среду обитания, являются такими же естественными неотчуждаемыми правами человека, как и право на жизнь, на здоровье, на производство потомства и т. д. Они неотъемлемо присущи человеку и не зависят от государства и его органов. Государство не может их представлять или изымать, оно обязано обеспечивать надлежащие условия для их реализации, не нарушая эти естественные права человека, а в случаях их нарушения — нести ответственность перед гражданами.

Некоторые политические и экономические права граждан также обладают экологическим содержанием, например право на свободный доступ к экологической информации, право на создание экологических общественных формирований. Многие индивидуально-личные и социальнокультурные права граждан являются по сути экологизированными, т. к. их эффективная реализация неразрывно связана с благоприятным состоянием окружающей природной среды. Такая трактовка экологических прав человека давно получила признание в международных документах. В такой редакции они закреплены в теперь украинском экологическом законодательстве. Поэтому главной задачей современного государства является обеспечение их воплощения в реальную жизнь общества.

### **3. Общая характеристика субъектов экологического права и экологической правосубъектности**

Терминами «субъект права» в общетеоретическом понимании и в отраслевом правоведении принято обозначать участников общественных отношений. Безусловно, понятие субъекта права как участника соответствующих экологических отношений связано с понятиями правоспособности и дееспособности. При этом экологическая правоспособность — это способность обладать экологическими правами и принимать на себя экологические обязанности. Экологическая дееспособность — это способность своими действиями приобретать экологические права и исполнять соответствующие обязанности.

Не вдаваясь в детальное разбирательство разногласий в определении понятия и существа содержания правоспособности и дееспособности, высказанных в правовой литературе, следует отметить, что эти понятия официально закреплены в гражданском законодательстве и отсутствуют в экологических законодательных актах. В этой связи возникает вопрос о применимости цивилистической категории правосубъектности к экологическим отношениям, а точнее, насколько общецивилистическая правосубъектность пригодна для обозначения экологической правосубъектности.

Экологическая правосубъектность представляет собой способность быть участником экологических общественных отношений. Юридическая сторона экологической правосубъектности заключается в законодательном признании возможности субъектов права участвовать в общественных отношениях на природные объекты, природные ресурсы и природные комплексы. Это по существу узаконивает их участие в экологических и природоресурсовых отношениях, высвобождая от индивидуального, группового или классового произвола и доведение его до уровня общепризнанного в законодательном порядке на всей территории государства.

Но отдельные природные объекты, например земли как пространственный базис или атмосферный воздух, представляют собой жизнеобеспечивающую среду и являются условием поддержания жизнедеятельности человека и общества. Поэтому их использование основывается не столько на пользовательской правосубъектности, сколько на основании естественных свойств человека и общества, независимо от законодательного признания и осуществления правового регулирования со стороны государства в качестве волевых отношений. В этом заключается одна из главных особенностей экологической субъектности, основывающейся на естественных интересах человека и общества. Но в признании и правовом регулировании экологических прав человека и гражданина заинтересованы не только физические лица, но и государство. Социально ответственное государство, устанавливая соответствующие экологические права граждан, может рассчитывать на их более активную деятельность и тем самым содействовать в повышении эффективности природоохранной функции самого государства<sup>1</sup>.

В связи с естественным происхождением природных объектов волевое содержание правосубъектности как психологической категории может не только не совпадать, но и прямо противоречить общественной воле национального сообщества. Она может быть вовсе не связана с общественной волей и в этом случае последняя свободна даже от совокупного или консолидированного индивидуального или группового волеизъявления. В этом смысле признание украинского народа субъектом экологических отношений не лишено определенного теоретического значения.

Уместной является и постановка вопроса о формировании и адекватном законодательном закреплении общественной воли уполномоченными на то высшими органами законодательной власти. Ведь законодатель может не воспринять или не в полном объеме охватить сформировавшуюся общественную волю относительно распределения объектов природы и ее ресурсов между субъектами права. Поэтому адекватная законодательная легализация субъектов права на природные объекты имеет определенное

<sup>1</sup> См.: Бринчук М.М. Экологическое право.— М., 1998.— С. 141.

значение для развития всей системы экологических общественных отношений.

#### **4. Государственные органы и общественные объединения граждан как субъекты экологического права**

Субъектами экологического права в соответствии с действующим законодательством признаются украинский народ, государство и его органы в лице органов власти и управления общей и специальной компетенции, самоуправляющиеся образования в лице органов местного самоуправления, территориальные объединения граждан, общественные организации и объединения экологического профиля. Субъектами экологического права признаются все приро-допользователи в лице граждан государства, иностранных граждан и лиц без гражданства, юридических лиц, оформленных в качестве организаций, учреждений и предприятий, в т. ч. негосударственных и других участников экологических и ресурсных общественных отношений.

Субъектом экологического права согласно ст. 13 Закона об охране окружающей природной среды является Верховная Рада Украины как высший законодательный орган страны. Она в соответствии с Конституцией осуществляет всеобъемлющее государственно-правовое регулирование экологических общественных отношений. К исключительной компетенции Верховной Рады в области регулирования отношений по охране окружающей природной среды относятся: определение основных направлений государственной политики в области охраны окружающей природной среды; утверждение государственных экологических программ; определение правовых основ регулирования отношений в области охраны окружающей природной среды, в том числе по принятию решений об ограничении, временном приостановлении или прекращении деятельности предприятий и объектов в случае нарушения ими законодательства об охране окружающей естественной среды; определение полномочий Советов, порядка организации и деятельности органов управления в области охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности; установление правового режима зон чрезвычайной экологической

ситуации, статуса потерпевших граждан и объявление таких зон на территории страны. Правосубъектным в регулировании экологических отношений является Верховный Совет Автономной Республики Крым. Его полномочия в этой сфере распространяются на территорию Республики и охватывают: определение порядка организации и деятельности органов управления в области охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов; разграничение полномочий Советов в области охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов; обеспечение реализации экологической политики Украины и экологических прав граждан; утверждение экологических программ; организацию изучения состояния окружающей природной среды; создание и определение статуса резервных, в том числе валютных, фондов для финансирования программ и других мероприятий по охране окружающей природной среды; принятие решений об организации территорий и объектов природно-заповедного фонда местного значения и других территорий, подлежащих особой охране; прекращение хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в подчинении органов власти Республики, а также ограничение или временное приостановление деятельности предприятий, учреждений и организаций, не подчиненных органам власти Республики, в случае нарушения ими законодательства об охране окружающей природной среды; установление в случае необходимости более строгих нормативов экологической безопасности, чем действующие в целом на территории Украины.

Действующее законодательство своеобразно определяет экологическую правосубъектность местных Советов, указывая на их ответственность за состояние окружающей природной среды на своей территории и в пределах предоставленной компетенции. Тем не менее правосубъектность местных Советов не ограничивается только их ответственностью, т. к. они согласно ст. 15 экологического закона:

обеспечивают реализацию экологической политики Украины и экологических прав граждан; дают согласие на размещение на своей территории предприятий, учреждений и организаций; утверждают с учетом экологических требований проекты планировки и застройки населенных пунктов, их генеральные планы и схемы размещения промышленных узлов; выдают и отменяют разрешения на обособленное специальное использование природных ресурсов местного значения; утверждают местные экологические программы; организуют изучение состояния окружающей природной среды; создают и определяют статус резервных, в том числе валютных, фондов для финансирования программ и других мероприятий по охране окружающей природной среды; организуют в случае необходимости проведение экологической экспертизы; обеспечивают информирование населения о состоянии окружающей природной среды; организуют работу по ликвидации экологических последствий аварий, привлекают к этим работам предприятия, учреждения и организации, независимо от их подчинения и форм собственности, и граждан; принимают решение об организации территорий и объектов природно-заповедного фонда местного значения и других территорий, подлежащих особой охране; осуществляют контроль за соблюдением законодательства об охране окружающей природной среды; прекращают хозяйственную деятельность предприятий, учреждений и организаций местного подчинения, а также ограничивают или временно приостанавливают деятельность не подчиненных Совету предприятий, учреждений и организаций в случае нарушения ими законодательства об охране окружающей природной среды; координируют деятельность соответствующих специально уполномоченных государственных органов управления в области охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов на территории местного Совета.

*Органы государственного управления* в области охраны окружающей природной среды наиболее широко представлены в природоохранном законодательстве в качестве субъектов экологического права. Они подразделяются на органы общей и специальной компетенции. Органы общего государственного управления — это уполномоченные законом органы государственной исполнительной власти, осуществляющие наряду с общими полномочиями полномочия по обеспечению рационального использования и эффективной охраны объектов экологического права. К ним относятся: Президент Украины, Кабинет Министров Украины, правительство Автономной Республики Крым, Государственные администрации на местах, исполнительные органы местных Советов.

Органы специального государственного управления — это специально уполномоченные органы центральной исполнительной власти и их подразделения на местах, реализующие функции управления в области обеспечения использования и охраны объектов экологического права. Специальным органом межведомственного управления в области использования и охраны природных объектов и контроля за состоянием качества окружающей среды в настоящее время являются Минэкоресурсов и его органы на местах'. Их компетенция по отношению к обеспечению рационального использования и эффективной охраны объектов экологического права охватывает все аспекты государственного управления в сфере регулирования экологических отношений.

В отдельных случаях субъектами экологического права выступают Минздрав и его местные органы. Министерство по вопросам чрезвычайных ситуаций и по делам защиты населения от последствий Чернобыльской катастрофы. Ми-, нагрополитики, Минтопэнерго и другие специально уполномоченные



органы государственной исполнительной власти. Их функциональная управленческая деятельность в соответствующих сферах определяет объем полномочий в области охраны окружающей природной среды и пределы осуществления экологической правосубъектности.

Специальными органами ведомственного управления и контроля за использованием отдельных природных объектов, природных ресурсов и природных комплексов, а также источников экологического воздействия и их охраны окружающей природной среды являются Госкомзем, Госкомводхоз, Госкомлесхоз и их органы на местах. Специальными органами функционального управления и субъектами экологических отношений являются Государственный комитет охраны государственной границы и его региональные органы. Госавтоинспекция МВД, Госкомстан-дарт, Госкомархитектуры и другие функциональные органы государственного управления.

<sup>1</sup> См.: Об изменениях в структуре центральных органов исполнительной власти. Указ Президента Украины № 1573/99 от 15 декабря 1999 года, которым изменены наименования и функции указанных органов управления. //Урядовий кур'єр.— № 237.—1999.

Органы местного самоуправления — это специально уполномоченные представительские институты местного и регионального самоуправления, осуществляющие в рамках общей компетенции управленческие функции в области экологии. Это система местных Советов и их исполнительные органы. Так, согласно ст. 19 экологического закона исполнительные и распорядительные органы местных Советов в области охраны окружающей природной среды в пределах своей компетенции: осуществляют реализацию решений соответствующих Советов; координируют деятельность местных органов управления, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории местного Совета, независимо от форм собственности и подчинения; организуют разработку местных экологических программ; определяют в установленном порядке нормативы сбора и размеры сбора за загрязнение окружающей природной среды и размещения отходов; утверждают по представлению специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов для предприятий, учреждений и организаций лимиты использования природных ресурсов, за исключением ресурсов общегосударственного значения, лимиты выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, за исключением выбросов и сбросов, приводящих к загрязнению природных ресурсов общегосударственного значения или окружающей природной среды за пределами территории Совета, а также лимиты на образование и размещение отходов; организуют сбор, переработку, утилизацию и захоронение отходов на своей территории; формируют и используют местные фонды охраны окружающей природной среды в составе местных бюджетов; согласовывают текущие и перспективные планы работы предприятий, учреждений и организаций по вопросам охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов; обеспечивают систематическое и оперативное информирование населения, предприятий, учреждений, организаций и граждан о состоянии окружающей природной среды и заболеваемости населения; организуют экологическое образование и экологическое воспитание граждан; принимают решение об организации территорий и объектов природно-заповедного фонда местного значения. *Общественные экологические объединения граждан* и другие экологические формирования согласно действующему экологическому законодательству также являются субъектами экологического права. К нам в настоящее время ;

относятся: Украинское общество охраны природы; Украинская экологическая ассоциация «Зеленый світ» д Украинская экологическая академия наук; Национальный экологический центр; Украинский экологический фонд; Общества охотников и рыболовов и другие общественные организации.

Общественные природоохранные объединения, в соответствии со ст. 21 Закона, имеют право: разрабатывать и пропагандировать свои природоохранные программы; образовывать общественные фонды охраны природы, по согласованию с местными Советами за счет собственных средств и добровольного трудового участия членов общественных объединений, а также выполнять работы по охране и воспроизводству природных ресурсов, сохранению и улучшению состояния окружающей природной среды; принимать участие в проведении специально уполномоченными государственными органами управления в области охраны окружающей природной среды проверок выполнения предприятиями, учреждениями и организациями природоохранных планов и мероприятий; проводить общественную экологическую экспертизу, обнародовать ее результаты<sup>1</sup> и передавать их органам, уполномоченным принимать решения; получать в установленном порядке информацию о состоянии окружающей природной среды, источниках ее загрязнения, программах и мероприятиях по охране окружающей природной среды; выступать с инициативой проведения референдумов по вопросам, связанным с охраной окружающей природной среды, использованием природных ресурсов и обеспечением экологической безопасности; вносить в соответствующие органы предложения об организации территорий и объектов природно-заповедного фонда; предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного вследствие нарушения законодательства об охране окружающей природной среды, в том числе здоровью граждан и имуществу общественных объединений; принимать участие в мероприятиях международных неправительственных организаций по вопросам охраны

окружающей природной среды.

Деятельность общественных экологических объединений граждан в области охраны окружающей природной среды осуществляется в соответствии с законодательством на основе их уставов. В этой связи может возникнуть специальная правосубъектность общественных экологических объединений, основывающаяся на требованиях специального законодательства и уставной деятельности. Так, согласно ст. 25 Закона «Об экологической экспертизе» компетенция уставных органов объединений граждан и общественных формирований в области экологической экспертизы определяется их уставными документами в соответствии с законодательством.

#### **5. Экологическая правосубъектность юридических и физических лиц**

*Юридические лица* как субъекты экологического права выступают участниками разнообразных природоохранных и природоресурсовых отношений. Юридическим лицам в экологических общественных отношениях, равно как в других отношениях, свойственны следующие признаки: организационное единство, т.е. способность выступать в экологических отношениях в соответствии со своими учредительными документами как единое целое в лице своих коллегиальных или единоначальных органов управления; обладание обособленными материальными и денежными средствами, имущественными и неимущественными ценностями на праве собственности, пользования, полного хозяйственного ведения или оперативного управления; вступать в правовые отношения от своего имени и в целях обеспечения собственных интересов; способность нести самостоятельную юридическую Ответственность по своим договорным, внедоговорным и иным обязательствам. Эти общецивилистические признаки юридическое лицо приобретает в соответствии с гражданским законодательством и Законом «О предприятиях в Украине»<sup>1</sup>, как правило, с момента своей государственной регистрации.

Юридическими лицами являются предприятия, учреждения и организации не зависимо от государственной при-

<sup>1</sup> См.: О предприятиях в Украине: Закон Украины от 27 марта 1991 года. //Ведомости.— 1991.— № 24.— Ст. 272 с последующими изменениями и дополнениями.

надлежности, форм собственности или административно-управленческой подчиненности, времени их создания или введения в эксплуатацию и т.п. Так, согласно ст. 51 Закона, предприятия, учреждения и организации, деятельность которых связана с вредным воздействием на окружающую природную среду, независимо от времени введения их в действие, должны быть оснащены сооружениями, оборудованием и устройствами для очистки выбросов и сбросов или их обезвреживания, снижения воздействия вредных факторов, а также приборами контроля за количеством и составом загрязняющих веществ и за характеристиками их вредных факторов.

Проекты хозяйственной и иной деятельности предприятий должны иметь материалы оценки их влияния на природную среду и здоровье людей. Такая оценка осуществляется с учетом требований природоохранного законодательства, экологической емкости данной территории, состояния окружающей среды в месте, где планируется размещение объектов, экологических прогнозов, перспектив социально-экономического развития региона, мощности и видов совокупного влияния вредных факторов и объектов на окружающую среду. Запрещается введение в действие предприятий, сооружений и других объектов, на которых не обеспечено в полном объеме соблюдение всех экологических требований и выполнение мероприятий, предусмотренных в проектах на их строительство, реконструкцию, расширение или техническое переоснащение.

Приведенные и многие другие предписания норм экологического права предприятия, учреждения и организации обязаны выполнять в силу требований, предусмотренных в природоохранном законодательстве. Законодатель возлагает на них аналогичные требования в связи с признанием общей экологической правосубъектности предприятий, учреждений и организаций, и они обязаны их исполнять в силу требований закона, не зависимо от вступления в конкретные правовые отношения.

Однако предприятия, учреждения и организации зачастую выступают в качестве специальных субъектов экологического права. Это имеет место, например, при использовании природных ресурсов на основании права собственности или права природопользования сельскохозяйственными предприятиями, при осуществлении видов

деятельности, отнесенных к природоохранным мероприятиям<sup>1</sup> или связанных с использованием природной среды для утилизации отходов и т. п. Так, согласно ст. 55 природоохранного закона субъекты права собственности на отходы должны принимать эффективные меры по снижению объемов образования отходов, а также их утилизации, обезвреживанию или размещению. Утилизация и размещение отходов осуществляется лишь при наличии специальных разрешений на определенных местных Советах территориях в пределах установленных лимитов, с соблюдением санитарных и экологических норм способами, создающими возможности их дальнейшего использования как вторичного сырья и обеспечивающими безопасность окружающей природной среды и здоровья людей.

Специальная экологическая правосубъектность юридических лиц может иметь место при осуществлении соответствующих видов хозяйственной деятельности. Например, предприятия, учреждения, организации, осуществляющие проектирование, производство, эксплуатацию и обслуживание автомобилей, самолетов, судов и других передвижных средств и установок, а также производство и снабжение горюче-смазочными материалами, в силу требований ст. 56 экологического закона, обязаны разрабатывать и осуществлять комплекс мероприятий по снижению токсичности и обезвреживанию вредных веществ, содержащихся в выбросах и сбросах транспортных средств, переходу "на менее токсичные виды энергии и горючего, соблюдению режима эксплуатации транспортных средств и другие меры, направленные на предотвращение и уменьшение выбросов и сбросов в окружающую среду загрязняющих веществ и соблюдения установленных уровней физических воздействий на нее. Производство и эксплуатация транспортных и иных передвижных средств и установок, в выбросах и сбросах которых содержание загрязняющих веществ превышает установленные нормативы, не допускается. Руководители транспортных организаций и собственники транспортных средств несут ответственность за соблюдение нормативов предельно допустимых **выбросов**

' Перечень видов деятельности, которые относятся к природоохранным мероприятиям. Утвержден постановлением Кабинета Министров Украины № 1147 от 17 сентября 1996 года. // СП.— 1996.— № 18.— Ст. 506.

и сбросов загрязняющих веществ и предельно допустимых уровней физических влияний на окружающую природную среду, установленных для соответствующих типов транспорта.

*Физическими лицами*, признаваемыми субъектами экологического права действующим законодательством, прежде всего являются граждане нашего государства, т.к. для них природная среда является постоянным местом проживания, основным средством существования и главным условием жизнедеятельности. Экологическая правосубъектность граждан составляет необходимую предпосылку для обладания ими экологическими правами и возложения на них природоохранных обязанностей, т. е. быть носителем субъективных прав и юридических обязанностей. Экологическая правосубъектность граждан в наибольшей степени отражает их взаимосвязь с государством, проявляющуюся в дозволениях и притязаниях друг к другу. Так, в соответствии со ст. 16 Конституции, обеспечение экологической безопасности и поддержание экологического равновесия на территории Украины, преодоление последствий Чернобыльской катастрофы — катастрофы планетарного масштаба, сохранение генофонда Украинского народа является обязанностью государства.

Правосубъектность граждан как общественно-юридическое качество, определяемое характером самих общественных отношений, в месте с тем, зависит от содержания законов, принятых на их основе. Главным принципом украинского права в целом, и экологической правосубъектности в частности, является принцип равенства граждан. Это отражено, например, в ст. 50 Конституции, в которой закреплено, что каждый гражданин имеет право на безопасные для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение причиненного нарушением этого права вреда. Каждому гражданину гарантируется право свободного доступа к информации о состоянии окружающей среды. Такая информация ни кем не может быть засекречена. Эти права граждан неотъемлемо присущи индивиду, носят личный характер и являются неотчуждаемыми.

Приведенные конституционные положения об экологической правосубъектности граждан нашли свою конкретизацию и детализацию в их правах и обязанностях по охране окружающей среды, закрепленных в экологическом законодательстве. Так, согласно ст. 9 экологического закона, каждый гражданин имеет право на: безопасное для его жизни и здоровья окружающую природную среду; участие в обсуждении проектов законодательных актов, материалов по размещению, строительству и реконструкции объектов, которые могут отрицательно влиять на состояние окружающей природной среды, и внесение предложений в государственные и хозяйственные органы, учреждения и организации по этим вопросам; участие в разработке и осуществлении мероприятий по охране окружающей природной среды, рациональному и комплексному использованию природных ресурсов; осуществление общего и специального использования природных ресурсов; объединение в общественные природоохранные формирования; получение в установленном порядке полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и ее влияния на здоровье населения; участие в проведении общественной экологической экспертизы; получение экологического образования; предъявление в суде исков к государственным органам, предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие отрицательного воздействия на окружающую природную среду. Действующими законодательными актами предусмотрены и другие экологические права для граждан нашего государства. Не во многих современных государствах граждане наделены таким широким кругом экологических прав. Само по себе это свидетельствует о прогрессивном характере украинского экологического законодательства, но, к сожалению, в современных условиях его положения не оказывают существенного воздействия на реальное состояние окружающей природной среды.

Вместе с тем экологическое законодательство возлагает на граждан ряд природоохранных обязанностей. В

соответствии со ст. 12 природоохранного закона, граждане обязаны: беречь природу, охранять ее богатства и рационально использовать природные ресурсы в соответствии с требованиями законодательства об охране окружающей среды; осуществлять свои виды деятельности с соблюдением требований экологической безопасности и других экологических нормативов и лимитов использования природных Ресурсов; не нарушать экологические права и законные интересы других субъектов; вносить плату за специальное использование природных ресурсов и штрафы за экологические правонарушения; компенсировать вред, причиненный загрязнением и иным отрицательным воздействием на окружающую природную среду. Граждане обязаны выполнять и другие обязанности в области охраны окружающей среды, предусмотренные законодательством.

Украинское законодательство признает субъектами экологического права иностранных граждан и лиц без гражданства, предоставляя им в целом национальный эколого-правовой статус, за определенными изъятиями из него. Не могут, например, граждане иностранных государств и лиц без гражданства выступать с инициативой о проведении референдумов по вопросам охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов и обеспечением экологической безопасности в нашей стране, и тем более принимать участие в таких референдумах. Пользование же другими экологическими правами иностранные граждане и лица без гражданства могут осуществлять наравне с украинскими гражданами.

Отечественное экологическое законодательство предусматривает и некоторые обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства. Так, согласно ст. 72 Закона иностранные граждане и лица без гражданства, равно как и иностранные юридические лица, обязаны на территории нашей страны соблюдать требования экологических законодательных актов в области охраны окружающей природной среды, и несут ответственность за их нарушения в соответствии с законодательством Украины.

Применительно к правовым категориям правоспособности и дееспособности физических лиц, гражданского состояния как совокупности фактов, определяющих их статус в качестве субъектов экологического права и т. п., применяются соответствующие положения гражданского законодательства. Это позволяет говорить о постепенном отдалении административно-правовых методов в регулировании природоохранных отношений, в том числе в сфере экологической правосубъектности, и сближении экологического права с семейством цивилистических учебно-правовых дисциплин.

## **Глава 4**

### **ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ОБЪЕКТЫ**

#### **ПРИРОДНОГО ПРОИСХОЖДЕНИЯ**

##### **1. Основные признаки и понятие права собственности на природные объекты**

Отношения собственности составляют основу экономической жизнедеятельности любого общества и материальную основу существования каждого человека. Обладание собственностью всегда было связано с материальным достатком и наличием власти. Категории собственности занимают центральное место в любом обществе и определяют основы государственного и общественного устройства. В реальной жизни отношения собственности выступают как отношения между людьми по поводу процесса присвоения материальных благ, установления состояния присвоенной принадлежности, осуществления их обмена, распределения и потребления для удовлетворения материальных и духовных потребностей. В социальном характере отношений собственности заключается суть собственности, ибо вне общества нет и отношений собственности.

Особое место в системе отношений собственности занимает проблема принадлежности природных ресурсов как первичных и извечных средств, условий и места существования человека и общества. Существенное воздействие на специфику правового регулирования отношений собственности на природные ресурсы оказывают следующие факторы: они являются творением природы, т. е. созданы без трудового участия человека или общественных затрат; количественно и качественно они ограничены природной сферой; их пространственные пределы трудно воспроизводимы или вообще не могут быть расширены путем воспроизводства; природные богатства не обладают реальной стоимостью и в строго экономическом смысле, не могут являться товаром; основные природные объекты являются физически недвижимыми и пространственно не перемещаются; главный природный объект — земля является средством производства сельском и лесном хозяйстве; при правильном использовании земли как средства производства ее производительные силы не убывают, а возрастают;

отказ от использования земельных, водных, горных и других природных объектов не приводит их к изнашиванию деградации или в состояние непригодности; в результате использования недвижимых объектов природы в качестве территориально — пространственного базиса для осуществления производственно-хозяйственной деятельности их пределы не изменяются.

Оптимальный учет законодательством всех обстоятельств естественного происхождения и фактического состояния природных объектов, может оказать значительное влияние на взаимодействие общества с природой. Такой подход к правовому оформлению отношений собственности на природные ресурсы

может обеспечить их рациональное использование и эффективную охрану государством, выступающим регулятором важнейших общественных отношений, прежде всего охватывающих отношения собственности на природные ресурсы.

В отечественной и зарубежной научной литературе проблемы собственности были и остаются наиболее исследованными, но по настоящее время активно обсуждаемыми. При этом как научная категория собственность рассматривается в экономическом и юридическом смыслах, хотя категория собственности имеет также свой философский, психологический, нравственный и другие аспекты и ее содержание не исчерпывается исследованием только экономических и юридических сторон такого неисчерпаемого явления, как собственность.

*В экономическом смысле* определение собственности как присвоение индивидом предметов природы внутри и посредством определенной общественной формы в отечественной литературе следует признать устоявшимся. Таким же распространенным в нашей литературе стало указание классика на то, что «ни о каком производстве, а стало быть, ни о каком обществе, не может быть и речи там, где не существует никакой формы собственности...»<sup>1</sup>. При всей непопулярности в нашем современном обществе учения марксизма, тем не менее, приведенные определения удовлетворяют условиям принадлежности и использования природных ресурсов.

Экономические учения о собственности связаны с состоянием присвоенности и процессом присвоения объек-

<sup>1</sup> См.: Маркс К. К критике политической экономии. 1978.— С. 198.

тов природы, являющиеся необходимым условием существования общества. Такие процессы всегда осуществлялись, и будут осуществляться в определенной общественной форме в зависимости от сложившегося экономического строя. Экономические отношения собственности представляют собой определенную общественную форму, в пределах которой происходит присвоение человеком или обществом предметов природы. Поэтому собственность как экономическая категория является наиболее эффективным и гарантированным средством реализации экономических интересов граждан, их групп и общества в целом посредством использования природных богатств.

*В юридическом смысле* собственность на природные ресурсы проявляется как результат закрепления общественных отношений собственности правовых нормах. При этом характер и содержание юридических норм о праве собственности на природные богатства определяются экономическими отношениями собственности в обществе. По своей сущности право собственности на природные объекты представляет собой право на присвоение их богатств. При этом имеются в виду не отношения индивида или общества к природе, а определенные формы общественных отношений, складывающиеся в процессе присвоения природных ресурсов. По своему юридическому содержанию право собственности представляет собой возможность владения, пользования и распоряжения природными богатствами государством в лице его органов от имени и в интересах общества, а также физическими и юридическими лицами для удовлетворения своих интересов в пределах, определенных законом. В таком понимании право собственности применительно к имущественным отношениям закреплено в ст. 2 Закона «О собственности», согласно которой право собственности — это урегулированные законом общественные отношения по владению, пользованию и распоряжению имуществом<sup>1</sup>.

Но природные объекты в строго правовом смысле не являются имуществом, т. к. в отличие от товарно-материальных ценностей **их** никто не создавал. Они являются объектами естественного происхождения и не имеют ре-

<sup>1</sup> См.: О собственности: Закон Украины от 7 февраля 1991 года. //Ведомости.— 1991.— № 20.— Ст. 249; 1995.— № 13.— ст. 85.

альной цены. Установленная нормативная цена земли и других природных объектов является ни чем иным, как капитализированной рентой. Поэтому, продавая земельный участок, его собственник, по существу, продает право на ренту, а покупатель приобретает право на получение доходов от его использования.

В связи этими и другими особенностями права собственности на природные ресурсы в правовой литературе сложился широкий спектр мнений об обоснованности его законодательного закрепления в традиционно цивилистическом содержании. Полярность суждений охватывает утверждения от необходимости закрепления права собственности на природные объекты в «исключительной» форме до отрицания права собственности на природные ресурсы и признания их общественным достоянием<sup>2</sup>. Нами природные объекты и их ресурсы рассматриваются в качестве неотъемлемого народного достояния<sup>3</sup>. Так или иначе, в настоящее время в отечественном законодательстве сложилась и существует обширная совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности на природные ресурсы. Они получили свое отражение в многочисленных законодательных актах и закреплены в конституционных нормах, природоресурсовых кодексах и законах. Законах «О собственности» и «Об охране окружающей природной среды» и некоторых других нормативных актах. В этих нормах предусматриваются основания и

условия возникновения права собственности на природные объекты, условия и порядок предоставления природных ресурсов в собственность, средства и

<sup>1</sup> Несмотря на многочисленные изменения, внесенные в Закон «О собственности» с момента его принятия, тем не менее, наименование его второго раздела «Право исключительной собственности народа Украины» осталось неизменным. На несостоятельность права исключительной государственной собственности на землю, исходя из его абсолютной правовой природы, нами обращалось внимание. См.: Каракаш И.И. Конституционные основы права собственности на природные ресурсы. //Юридический вестник.— 1997.— № 2.— Сс.63-69.

<sup>1</sup>См.: Бринчук М. М. Экологическое право.— М., 1998.— Сс. 164-169.

<sup>1</sup>См.: Каракаш И.И. Народное достояние или право собственности на природные ресурсы. Материалы «круглого стола». // Юридический вестник.— 1999.— № 1.— Сс. 84-85.

способы охраны и защиты права собственности на природные богатства и т. д. В связи с тем, что эти нормы расположены в конституционном, административном, гражданском, природоресурсном и экологическом законодательствах, они образуют собой комплексный правовой институт права собственности на природные ресурсы в объективном смысле. Таким образом, *право собственности на природные ресурсы в объективном смысле представляет собой совокупность или систему правовых норм, закрепляющих, регламентирующих и охраняющих отношения собственности на природные ресурсы в государстве*<sup>1</sup>.

На основании и в соответствии с нормами объективного права собственности закрепляются конкретные правовые возможности и определенная юридическая власть собственников природных ресурсов по отношению к другим субъектам права, не являющимися их обладателями. Они закрепляются в виде правомочий, позволяющих собственнику использовать природные ресурсы свободно, по своему усмотрению и своей властью для удовлетворения своих интересов и составляющих субъективное право собственности. Так, согласно ст. 4 Закона «О собственности», собственник по своему усмотрению владеет, пользуется и распоряжается принадлежащим ему имуществом. Собственник вправе совершать в отношении своего имущества любые действия, не противоречащие закону. Следовательно, *право собственности в субъективном смысле представляет собой систему правовых норм, регулирующих отношения по владению, пользованию и распоряжению природными объектами и их ресурсами, принадлежащих собственнику и используемые им для удовлетворения своих материальных потребностей и реализации других интересов*. Исходя из трактовки собственности как присвоения природных объектов и принимая во внимание приведенные формулировки права собственности в объективном и субъективном смыслах, можно сформулировать общее определение понятия права собственности на природные объекты. Итак, *право собственности как право присвоения природных ресурсов представляет собой систему правовых норм, закрепляющих, регламентирующих и охраняющих отношения собственности на природные объекты и регули-*

<sup>1</sup> См.: Разметаев С.В. Право собственности на природные ресурсы в Украине.— Харьков, 1995.— С. 4.

*рующих отношения по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами, принадлежащих собственнику и используемые им для удовлетворения своих материальных потребностей и реализации других интересов*. Приведенное общее определение понятия права собственности на природные объекты охватывает его основные признаки и наиболее характерные черты, закрепленные в отечественном законодательстве.

## **2. Конституционные основы права собственности на природные объекты**

Конституция Украины содержит основополагающие положения о праве собственности на естественные природные ресурсы. Их фундаментальный характер заключается в том, что Конституция является Основным Законом страны, о чем прямо говорится в ее преамбуле. Конституция обладает высшей юридической силой, поэтому все законы и иные нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции и должны соответствовать ей. Нормы Конституции являются нормами прямого действия, т.е. обращение в судебные и другие органы непосредственно на основе ее норм гарантируется любому субъекту права.

*Объекты и субъекты собственности на природные ресурсы* как основополагающие и фундаментальные положения предусмотрены в ст. 13 Конституции, в которой предусмотрено, что «земля, ее недра атмосферный воздух, водные и иные природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности Украинского народа»<sup>1</sup>. Но приведенная конституционная норма не содержит исчерпывающего перечня естественных природных объектов. Так, в ней не указаны леса, объекты растительности. Обращает на себя внимание замена субъекта права собственности на природные объекты в лице «народа Украины» по Закону «О собственности» на их собственника в лице «Украинского народа» по конституционной норме. Здесь имеет место не простая смена места расположения терминов «народ Украины» на «Украинский народ». Кажущееся терминологическое различие, на самом деле производит определённую степень «национализации» природных ресурсов в ущерб их достоянию и другим народам Украины.

дельного и природно-заповедного фонда, природный животный мир, находящийся в состоянии естественной свободы на территории страны и т.д.

Вместе с тем Конституция закрепляет право собственности Украинского народа на атмосферный воздух. Из традиционной трактовки признаков права собственности известно, что оно может устанавливаться на объекты, наделенные индивидуально-определенными признаками. На объекты, обладающие родовыми признаками, право собственности не может быть установлено. Если такие естественные объекты, как земля, недра, воды, леса и другие природные объекты, в известной степени индивидуализируются границами территории государства, позволяющими отличить их от аналогичных природных объектов других государств, то для атмосферного воздуха такая индивидуализация является весьма условной. Атмосферный воздух Украины ничем не отличается от атмосферного воздуха других стран, кроме влияния на него последствий Чернобыльской катастрофы. Поэтому его индивидуализация, а, следовательно, и конституционное установление права народной собственности на него, является относительно допустимой. Конституция предоставляет органам государственной власти и органам местного самоуправления полномочия по осуществлению права собственника на природные ресурсы от имени Украинского народа, добавляя при этом «в пределах, определенных настоящей Конституцией». Указанное конституционное положение об осуществлении права собственности на природные ресурсы, принадлежащие на-роду» порождает целый ряд вопросов: во-первых, может ли народ страны выступать субъектом права собственности вообще, и субъектом права собственности на природные ресурсы в частности; во-вторых, когда и в каком порядке Украинский народ передал свои правомочия собственности на природные объекты органам государственной власти и органам местного самоуправления, иначе говоря, на каком правовом титуле основывается передача и осуществление права собственности на объекты народной принадлежности; в-третьих, нет ли здесь подмены права народной собственности государственной собственностью на главные естественные богатства страны; в-четвертых, не заложена ли в этом очередная опасность формирования и развития государственно-бюрократической и ведомствен-но-чиновничьей собственности, которая существовала в виде так называемой общенародной собственности, в том числе на природные ресурсы в исключительной форме, являвшейся мало эффективной на протяжении предшествующей истории в течение 70 лет, но послужившей надежной правовой основой для становления и укрепления чрезмерно централизованной государственно-чиновничьей собственности; в-пятых, Конституция не определяет пределы осуществления права владения, пользования и распоряжения природными объектами, ни органами государственной власти, ни органами местного самоуправления. Из этого следует, что важнейшие природные объекты права народной собственности, каковыми является земля и ее недра, водные и лесные ресурсы по-прежнему фактически остаются в беспредельном владении, пользовании и распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления без достаточного правового титула.

Юридический анализ поставленных вопросов приводит к выводу о том, что отнесение природных ресурсов к объектам права народной собственности в конституционном ' акте национального законодательства, является, по меньшей мере, некорректной. Оно заключается не только в сложности включения природных ресурсов в состав объектов права собственности, относящегося к вещному праву, но и в фактической невозможности осуществления народом своих правомочий как субъектом права собственности природных объектов. Таким образом, народная собственность на природные ресурсы носит формально-фиктивный характер.

В этой связи более предпочтительным является юридическое закрепление в конституционном порядке и в национальном законодательстве не права собственности народа на природные ресурсы, а права народного достояния на природные объекты. Народное достояние это то, что осваивалось, облагораживалось, натурализовалось и досталось от прошлых поколений народа ныне живущим поколениям и подлежащее передаче грядущим поколениям народа. Такое понимание достояния народа в большей степени соответствует природе закрепления принадлежности и осуществления использования объектов естественного происхождения.

Правовой титул осуществления права собственности по отношению к природным ресурсам органами

государст-венной власти и органами местного самоуправления был бы в известной степени корректным, если бы ныне действующая Конституция принималась всенародным голосованием, т. е. референдумом. В связи с тем, что Конституция с действующими редакциями стст. 13, 14, 41, 92 и других статей принята Верховной Радой, то функции осуществления правомочий собственности народа на природные объекты не делегированы народом, а как бы «присвоены» органами государственной власти и «делегированы» ими органами местного самоуправления.

Конституционное закрепление такого положения является далеко небезопасным для общества и развития демократических процессов в свете требований ст. 5 Конституции о том, что «никто не может узурпировать государственную власть». Она не может быть узурпирована государством, его органами или должностными лицами. Однако чрезмерная концентрация правомочий собственности, и прежде всего на естественные

природные богатства страны в ведении центральных органов государственной власти, создает экономическую основу для узурпации ими политической власти в государстве.

Приведенное утверждение подтверждено историей развития советского периода, когда органы центральной государственной власти до середины 30-х годов постепенно присваивали природные ресурсы союзных республик в свое ведение под лозунгами создания общенародной собственности, а в последующем провозглашенной исключительной государственной собственностью без указания конкретного государства-собственника. Чрезмерная концентрация собственности на природные ресурсы, в последующем стала экономической основой для централизации и узурпации политической власти органами государственного управления Союза ССР в лице союзных министерств и ведомств.

*Право собственности на природные объекты* в самостоятельной и независимой Украине также не получило полного и единообразного разрешения в конституционных нормах и обычных законодательных актах. Так, установление права коллективной и частной собственности на землю, законодательное признание возможности существования иных форм собственности на другие природные объекты, кроме государственной, переход от принципа бесплатности к платному специальному природопользованию и т. д., породили множество проблем права собственности на объекты природы другого уровня. Не миновала, например, актуальность в разделении функций по осуществлению управления природопользованием и распределении получаемых доходов от их использования между центральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, с одной стороны, и между региональными и местными органами самоуправления, с другой.

Юридическая форма принадлежности природных объектов Украинскому народу, закрепленная в приведенной конституционной норме, мало приемлема применительно к субъекту права собственности. Безусловно, весь Украинский народ и его региональные сообщества, согласно ст. 10 Закона «О собственности», «вправе, путем референдума, решать вопросы о правовом состоянии природных объектов, их использовании и охране». Однако ни народ в целом, ни региональные сообщества народа не могут непосредственно осуществлять правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению природными объектами, которые ему принадлежат в соответствии со ст. 4 Закона «Об охране окружающей природной среды». В самом деле, не может же народ Закарпатского региона осуществлять владение, пользование или распоряжение черноземами Южно-Украинского региона, равно как и народ этого региона не может реально владеть, пользоваться и распоряжаться лесами Закарпатья. Поэтому приведенное конституционное положение о правосубъектности Украинского народа на природные объекты носит политический, а не правовой характер.

В связи с практической невозможностью осуществления народом своих правомочий собственности на природные ресурсы конституционная норма предусматривает положение о том, что «от имени Украинского народа права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления, в пределах, определенных настоящей Конституцией». Следовательно, правомочия владения, пользования и распоряжения природными объектами реально осуществляются органами власти и управления. В связи с этим возникает вопрос о соотношении права собственности на природные объекты и государственной власти. Можно допустить, что народ как собственник природных объектов делегировал свои правомочия собственности органам государственной власти и местного самоуправления одновременно с демократическим способом формирования последних. Такой вывод может быть обоснован конституционным положением о том, что «единственным источником власти в Украине является народ». Народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и местного самоуправления.

Но означает ли это, что народ сохраняет за собой право «верховного» или «первичного» собственника природных объектов, а органы государственной власти и местного самоуправления являются «подчиненными» или «вторичными» собственниками естественных ресурсов. В действующем законодательстве нет каких-либо указаний на этот счет, от которых зависит разрешение очень важных практических вопросов, в частности: до каких пределов государственная власть может осуществлять правомочия собственности на природные ресурсы, принимая во внимание конституционную неопределенность этих правомочий; могут ли органы государственной власти осуществлять правомочия собственности от имени народа, если их реализация противоречит интересам народа; возможно ли делегирование правомочий собственности на природные объекты органами государственной власти исполнительным органам местного самоуправления. Ответы на поставленные вопросы должны дать фундаментальные научные исследования всей системы нормативных актов о правовой принадлежности природных объектов.

Однако сам факт законодательного признания правомочий по осуществлению права собственности на природные объекты органами государственной власти всех уровней настоятельно требует реанимации концепции разделенной собственности<sup>1</sup>. Но разделенной собственности на природные ресурсы не в ее



средневековой трактовке, а на современных принципах оптимального сочетания всенародных, общегосударственных, региональных и местных интересов при извлечении полезных свойств природных ресурсов. Высокая степень централизации, как и излишняя регионализация принадлежности природных ресурсов, могут быть одинаково негативными. Поэтому отношения права собственности на природные ресурсы должны строиться

<sup>1</sup> См.: Каракаш И.И. О концепции разделённой собственности на природные ресурсы. //Сб. Правовые проблемы землепользования.—К., 1989.

на основе конституционной разделенности функций по осуществлению органами государственной власти и органами регионального и местного самоуправления правомочий собственника на объекты народной собственности.

### **3. Право собственности на природные объекты в природоресурсовых кодексах**

Правовые нормы об отношении собственности на естественные объекты содержатся во всех природоресурсовых кодексах. Это продиктовано тем, что природные ресурсы являются главным средством производства в сельском хозяйстве и пространственным операционным базисом производственно-хозяйственной деятельности в других отраслях национальной экономики. Тем не менее в природоресурсовых отраслевых нормах отношения права собственности не получили однозначного закрепления.

*Право собственности на землю* является наиболее законодательно урегулированным и вместе с тем остается самым актуальным и проблематичным. В соответствии со ст. 14 Конституции «земля является основным национальным богатством, находящимся под особой охраной государства». Право собственности на землю, как подчеркивается в Основном законе, гарантируется. Это право, приобретает и реализуется гражданами, юридическими лицами и государством исключительно в соответствии с законом. Таким специальным законом является Земельный кодекс, в котором предусмотрено, что собственность на землю имеет следующие формы: государственную, коллективную\* и частную. Распоряжаются землей Советы, которые в пределах своей компетенции передают земли в собственность или предоставляют в пользование и изымают их.

В этой связи следует обратить внимание на изменения приоритетов в закреплении отношений земельной собственности. Если в Земельном кодексе на первом плане находится государственная собственность на землю, то в Конституции на приоритетном месте закреплена собственность граждан. Однако смена приоритетов в правосубъектности

<sup>1</sup> Конституция Украины не предусматривает коллективную форму собственности на землю. Она, согласно ч. 1 ст. 14 конституционной нормы, трансформирована в собственность юридического лица, которая не адекватна коллективной форме собственности.

земельной собственности в конституционном порядке не привела к изменениям в структуре и содержании земельного законодательства. Так, несмотря на декларированное равноправие всех форм собственности на землю, в земельном законе сохраняется положение о том, что «в государственной собственности находятся все земли Украины за исключением земель, переданных в коллективную и частную собственность». Таким образом, коллективная и частная собственность на землю носят как бы остаточный и производный характер от государственной собственности.

Сопоставительный анализ содержания норм конституционного и земельного законодательства свидетельствует о том, что они находятся в определенном противоречии. Например, передача органами государственной власти в лице Советов и их исполнительными органами местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией земли гражданам или приобретение юридическими лицами земельных наделов в собственность, должно прекращать право собственности народа на соответствующие земельные участки. В противном случае, необходимо признавать какое-то особое право общей собственности народа и гражданина или предприятия на соответствующий земельный массив.

На самом деле, ни прекращение права народной земельной собственности, ни общая собственность народа и гражданина на земельный участок не возникает, т. к. собственность народа на землю, согласно императивному содержанию конституционной нормы, незыблема. Но в таком случае опять возникает ситуация «первичности» народной земельной собственности и «вторичности» частной собственности граждан или коллективной собственности предприятий на землю. При таком «верховном» и «подчиненном» соотношении права земельной собственности объяснима природа права на изъятие или выкуп земель, предусмотренные в главе 4 Земельного кодекса, налогообложения государством других форм земельной собственности согласно положениям главы 5 Земельного кодекса и Закона «О плате за землю», прекращения права коллективной и частной собственности на землю в соответствии со стст. 28 и 114 Земельного кодекса, конфискации земельного участка с соблюдением требований ст. 41 Конституции и т. д.

Однако такие действия ставят под серьезное юридическое сомнение, как утверждение ст. 3 Земельного кодекса о том, что «все формы собственности являются равноправными», так и положение ч. 4 ст. 41

Конституции о том, что «право частной собственности нерушимо». Из ст. 4 Земельного кодекса вытекает, что земельные наделы, переданные юридическим и физическим лицам в собственность, исключаются из состава объектов государственной земельной собственности. Тем не менее все три формы земельной собственности сохраняют конституционную природу народной собственности.

Нормы земельного закона интересно решает вопрос о субъектах права государственной собственности на землю, которыми в соответствии с ч. 2 ст. 4 Земельного кодекса, выступают: Верховная Рада Украины — на земли общегосударственной собственности; Верховный Совет Республики Крым — на земли в пределах территории республики, за исключением земель общегосударственной собственности; областные, районные, городские, поселковые, сельские Советы — на земли в пределах их территории за исключением земель, находящихся в общегосударственной собственности. Таким образом, в качестве критерия разграничения субъектов права государственной земельной собственности заложен принцип территориального расположения земель.

При этом следует отметить, что земельный фонд страны, подразделенный на соответствующие категории земель по принципу их целевого назначения, не предусматривает земли общегосударственной или региональной собственности. Кроме того, территория Украины состоит из территории Республики Крым, территории областей, городов, районов, поселковых и сельских населенных пунктов, т. е. она поделена между административно-территориальными подразделениями. Это приводит к «наложению» общегосударственных земель на областные, а областных земель — на районные, что создает ситуацию столкновения интересов субъектов земельной собственности различных уровней. Примером тому является длительный конфликт между Одесским областным и Одесским городским Советами, не разрешенный спор о границах землевладения между Белгород-Днестровским и Овидиопольским районами и т.д. В связи с этим территориальный принцип определения субъектов права государственной земельной собственности не самый удачный.

Законодательное определение субъектов права государственной собственности на землю не является самоцелью.

Оно преследует конкретные производственно-экономические и материально-финансовые интересы обладателей права собственности, в частности на получение платы за землю, залога земельных участков, их продажи, предоставления в пользование или передачи в аренду, внесения земель в уставный фонд акционерного общества и получения на этой основе прибыли и т. п. В условиях всеобщей бесплатности землепользования, существовавшей в советский период, распределение земельных ресурсов между административно-территориальными подразделениями не представляло особого интереса. Переход к принципу платности землевладения и капитализация земельных отношений радикально изменили характер и содержание отношений собственности вообще, и права государственной земельной собственности в частности.

*Право собственности на недра* в действующем горном законодательстве решается несколько иначе. Так, в соответствии со ст. 4 Кодекса Украины о недрах, «недра являются исключительной собственностью народа Украины и предоставляются только в пользование». Сопоставление правового содержания приведенного положения горного закона с конституционным законом позволяет говорить об отходе конституционной нормы от традиционного отнесения природных объектов к категории «исключительной» народной собственности. Однако горное законодательство, в отличие от земельного, сохраняет исключительный характер народной собственности на недра земли. Это объясняется не только тем, что за годы действия новой Конституции не были внесены соответствующие изменения и дополнения в законодательство о недрах, но и тем, что украинскому горному законодательству, кроме исключительной народной собственности, не известны другие формы собственности на недра, которые могут предоставляться для извлечения их полезных ископаемых только на основе права пользования.

Украинский народ как субъект права собственности на недра, согласно указанной норме, может осуществлять свои правомочия через Верховный Совет Украины, Верховный Совет Республики Крым и местные Советы. Отдельные полномочия по распоряжению недрами законодательством Украины могут предоставляться органам государственной исполнительной власти. Несмотря на то что горный закон был принят и введен в действие позднее Закона «О собственности», в нем нет указания на право народа о непосредственном распоряжении недрами. Народные правомочия собственности на недра осуществляются центральными и местными органами государственной исполнительной власти. Таким образом, создается «многоступенчатая» система государственных органов, осуществляющих распоряжение ресурсами недр, но легально не являющихся их собственниками.

В целом не вызывает сомнения конституционность положения горного закона о делегировании полномочий по распоряжению недрами органам государственной исполнительной власти в связи с тем, в Конституции в обобщенной форме говорится об осуществлении права собственности на природные ресурсы органами государственной власти. Тем не менее в ст. 4 Кодекса о недрах предусматривается передача полномочий по распоряжению недрами не конкретным органом государственной исполнительной власти, а их предоставление осуществляется законодательством Украины, к которому относятся нормативные акты как

законодательной, так и исполнительной государственной власти. Таким образом, полномочия по распоряжению недрами, являющиеся народной собственностью, могут осуществляться не только указанными Советами, но и по их уполномочию соответствующими исполнительными органами. Более того, сами государственные органы центральной исполнительной власти своими нормативными актами, относящиеся к законодательству, могут распоряжаться недрами и предоставлять правомочие распоряжения своим исполнительным структурным подразделениям и регионально-территориальным органам. Например, Кабинет Министров своими постановлениями и распоряжениями передает полномочия по распоряжению недрами специализированным ведомствам, органам региональной и территориальной администрации и т. д. А это уже выходит за пределы конституционных требований, т. к. подменяет не только самого субъекта права собственности, но его непосредственного распорядителя в лице представительных органов государственной власти.

Горное законодательство содержит и определение недр как объекта права народной собственности. Так, согласно ст. 1 Кодекса о недрах, *недра — это часть земной коры, которая расположена под поверхностью суши и дном водоемов, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.* Оставляя без детального анализа правовое содержание и полноту объема приведенного определения недр, следует все же обратить внимание на то, что горное законодательство широко пользуется обозначением «полезные ископаемые», выделяя их в качестве объектов правового регулирования, а, следовательно, и объектов права собственности.

В соответствии со ст. 6 Кодекса о недрах полезные ископаемые по своему значению подразделяются на полезные ископаемые общегосударственного и местного значения. Отнесение полезных ископаемых к категориям общегосударственного и местного значения осуществляется Кабинетом Министров Украины. Например, такое распределение полезных ископаемых на виды общегосударственного и местного значения утверждено постановлением Кабинета Министров от 12 декабря 1994 года<sup>1</sup>. Отнесение полезных ископаемых к общегосударственным и местным не является видом их производственно-хозяйственного использования. Но с юридической точки зрения оно представляет собой способ распоряжения недрами в форме определения их правового статуса, установления правового режима использования и охраны, условий предоставления в пользование, т.е. формой осуществления правомочий собственности.

Общегосударственное и местное значение недр как критерий разграничения полезных ископаемых определяется интересами их народно-хозяйственного и производственно-экономического использования. В условиях перехода к рыночной экономической системе и либерализации производственных отношений по использованию полезных ископаемых в качестве материальной базы хозяйственной деятельности, в равной степени заинтересованы как государство, так и регионы. Это может стать основой для конкуренции государственных и местных (региональных) интересов и негативно влиять на отправление государственно-властных полномочий. Чрезмерная централизация, как и излишняя регионализация полезных ископаемых, могут одинаково отрицательно влиять на развитие производст-

<sup>1</sup> См.: Об утверждении перечней полезных ископаемых общегосударственного и местного значения. Постановление Кабинета Министров Украины № 827 от 12 декабря 1994 года.

венно-экономических отношений. Поэтому здесь также возникает потребность в разделении полномочий между центром и регионами по осуществлению права собственности на недра и ее полезные ископаемые.

Кроме того, в силу поделенности территории страны на административные единицы, так или иначе общегосударственные полезные ископаемые оказываются в расположении территорий регионов. Например, угольные запасы расположены в Донецком регионе, металлогорные — в Криворожском бассейне, а калийно-сырьевые ресурсы — на территории западных областей, т.е. наблюдается определенное «наслоение» недр как объектов права народной собственности и полезных ископаемых как объектов правового регулирования. Такое фактическое расположение недр и ее полезных ископаемых на территории страны настоятельно вызывает необходимость правового регулирования их рационального и эффективного использования на основе концепции права разделенной собственности.

*Право собственности на водные объекты*, закрепленное в водном законодательстве, представляет значительный интерес с точки зрения правового регулирования отношений собственности. Так, ст. 6 Водного кодекса предусматривает, что «воды (водные объекты) являются исключительной собственностью народа Украины и предоставляются только в пользование. Народ Украины осуществляет право собственности на воды (водные объекты) через Верховный Совет Украины, Верховный Совет Автономной Республики Крым и местные Советы. Отдельные полномочия по распоряжению водами (водными объектами) могут предоставляться соответствующим органам государственной исполнительной власти». Несмотря на то что в Водный кодекс<sup>1</sup> внесены значительные изменения и дополнения, они все же не затронули существа, форм и реализации отношений собственности на водные ресурсы. Полномочными представителями народной собственности на водные объекты могут быть только органы центральной, республиканской (Республики Крым) и местной государственной власти. Тем не менее, согласно редакции

приведенной нормы водного закона, правосубъект-ными в отношении собственности на водные ресурсы могут быть и органы государственной исполнительной власти.

<sup>1</sup> См.: О внесении изменений в Водный кодекс Украины: Закон Украины от 21 сентября 2000 года.

Объектами права собственности по водному закону являются все воды (водные объекты) на территории Украины, составляющие ее водный фонд. К водному фонду, согласно ст. 3 Водного кодекса, относятся: поверхностные воды; подземные воды и источники; внутренние морские воды и территориальное море. В свою очередь, к поверхностным водам относятся естественные водоемы (озера), водотоки (реки, ручьи), искусственные водоемы (водохранилища, пруды) и каналы, а также другие водные объекты.

Водный кодекс также как горное законодательство подразделяет водные объекты на объекты общегосударственного и местного значения. К водным объектам общегосударственного значения, в соответствии со ст. 5 Водного кодекса, относятся: внутренние морские воды и территориальное море; подземные воды, являющиеся источником централизованного водоснабжения; поверхностные воды (озера, водохранилища, реки, каналы), которые находятся и используются на территории более одной области; водные объекты в пределах территорий природно-заповедного фонда общегосударственного значения, а также отнесенные к категории лечебных. К водным объектам местного значения относятся: поверхностные воды, которые находятся и используются в пределах одной области и которые не отнесены к водным объектам общегосударственного значения; подземные воды, которые не могут быть источником централизованного водоснабжения.

*Право собственности на лесные объекты* в лесном законодательстве представляет не меньший правовой интерес. Леса являются национальным богатством страны и по своему назначению и месторасположению выполняют преимущественно экологические (водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные, рекреационные), эстетические, воспитательные и другие функции, а также имеют ограниченное эксплуатационное значение и подлежат государственному учету и охране. В этой связи лесное законодательство, по-прежнему сохраняет государственную собственность на лесные ресурсы. Согласно ст. 6 Лесного кодекса, все леса в Украине являются собственностью государства. От имени государства лесами распоряжается Верховная Рада Украины, которая может делегировать соответствующим Советам свои полномочия по распоряжению лесами.

Из приведенной редакции лесного закона не следует, что Верховная Рада или соответствующие Советы не мо-

гут делегировать свои полномочия по распоряжению лесами центральным и местным органам государственной исполнительной власти. Распорядительные функции высшими и местными органами государственной власти по отношению к объектам лесного фонда осуществляется посредством принятия нормативных актов о правовом режиме их использования и охраны, реализации контрольных функций по защите и воспроизводству лесных ресурсов и т. д. Правомочия же собственника по владению, пользованию и распоряжению материальными ресурсами лесных объектов осуществляют органы государственной исполнительной власти и их специализированные предприятия, учреждения и организации.

Применительно к объектам лесного фонда лесной закон интересен тем, что содержит законодательное определение понятия леса. Так, согласно ст. 3 Лесного кодекса, *лес — это совокупность земли и растительности, в которой доминируют деревья и кустарники, животные, микроорганизмы и иные природные компоненты, которые в своем развитии биологически взаимосвязаны, влияют друг на друга и на окружающую среду*. Можно высказать определенные сомнения относительно полноты и совершенства приведенного определения, но оно является официальным. Особенностью леса как природного объекта и объекта права собственности является неразрывная связь с землями и биологическими ресурсами. Поэтому характерным признаком лесного законодательства является регулирование всей системы лесных отношений, в том числе и отношений собственности, во взаимосвязи с земельным, фаунистическим и флороохранным законодательством.

В обобщенной форме объектам права собственности на леса является лесной фонд, к которому, согласно ст. 4 Лесного кодекса, относятся все леса, расположенные на территории Украины. Примечательно, что лесной закон содержит перечень объектов, которые не включаются в состав лесного фонда. К лесному фонду, в соответствии с указанной нормой, не относятся: все виды зеленых насаждений в пределах населенных пунктов, не отнесенные к категории лесов, и отдельные деревья, группы деревьев и кустарники на сельскохозяйственных угодьях, усадьбах, приусадебных, дачных и садовых участках. Таким образом, объекты лесного фонда и право собственности на них определяются как бы путем исключения перечисленных зеленых насаждений из состава лесного фонда, использование и охрана, которых регулируются иными актами природоресурсового законодательства.

Лесное законодательство содержит определение понятия лесных ресурсов, которые в совокупности или в отдельности могут выступать в качестве объектов права лесной собственности. Так, согласно ст. 7 Лесного кодекса, *лесными ресурсами являются древесина, техническое и лекарственное сырье, кормовые, пищевые и другие продукты леса, используемые для удовлетворения потребностей населения и нужд производства*.

Лесные ресурсы по своему значению подразделяются на ресурсы государственного и местного значения. К лесным ресурсам государственного значения относятся древесина, получаемая в результате рубок главного пользования и живица. К лесным ресурсам местного значения относятся лесные ресурсы, не отнесенные к ресурсам государственного значения. Таким образом, лесные ресурсы местного значения определяются путем их исключения из состава ресурсов государственного значения.

Несколько более сложным является вопрос о право-объектности полезных свойств лесов. Согласно ст. 8 Лесного кодекса, *полезными свойствами лесов является их способность уменьшать воздействие негативных природных явлений, защищать почву от эрозии, регулировать стоки воды, предотвращать загрязнение окружающей природной среды, содействовать оздоровлению населения и его эстетическому воспитанию*. Безусловно, нематериализованные свойства леса (лесные красоты, лесная свежесть) не могут быть объектами права собственности. Но если лесные объекты обладают индивидуально определенными материально-вещественными признаками (противоэрозийные сооружения, устройства для водостоков), то они в единстве с ресурсами лесного фонда могут являться объектами права лесной собственности.

Необходимо обратить внимание на то, что законодательные нормы природоресурсовых кодексов о праве собственности на природные объекты находятся в существенном противоречии с положениями Конституции об их правовом статусе, правосубъектности и правообъектности, средствах реализации правомочий собственности, способах защиты права собственности на природные ресурсы и т. д. Поэтому при разрешении конкретных вопросов принадлежности или реализации правомочий собственности на природные объекты правоприменительными и правоохранительными органами будут применяться конституционные нормы как нормы Основного закона высшей юридической силы прямого действия. Тем не менее наиболее оптимальным средством устранения указанных законодательных противоречий является приведение природоресурсовых кодексов в соответствие с Конституцией.

Сопоставление положений о праве собственности на природные ресурсы в Водном и Лесном кодексах с нормами земельного закона также позволяет выявить их несогласованность между собой. Так, Водным и Лесным кодексами, являющимися специальными кодифицированными законами по регулированию водных и лесных отношений, не предусматривается право коллективной и частной собственности на соответствующие природные объекты. А Земельный кодекс, регулирующий сугубо земельные отношения, допускает передачу в порядке исключения земель водного и лесного фондов вместе с небольшими участками водоемов (до 3 гектаров) и участками лесов (до 5 гектаров) в коллективную собственность сельскохозяйственных предприятий и в частную собственность крестьянских (фермерских) хозяйств. В подобных случаях, по существу, имеет место передача в коллективную и частную собственность не только земельных участков, но и водных объектов и лесных ресурсов. Думается, что такие расхождения между различными отраслями действующего ресурсного законодательства должны быть устранены. Принимая во внимание множественность природоресурсовых кодексов и законов, наиболее оптимальным средством устранения таких законодательных противоречий является комплексное урегулирование общих положений о праве собственности на природные объекты в новом Гражданском кодексе с сохранением специфических особенностей отношений права собственности на объекты природного происхождения в обособленных природоресурсовых кодексах.

#### **4. Содержание и формы права собственности на естественные богатства в природоресурсовых законах**

Содержание права собственности в субъективном смысле составляют правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами. Сама принадлежность указанных правомочий и их осуществление применительно к природным объектам имеет свои особенности. Они предопределяются, в частности, тем, что природные ресурсы как объекты собственности имеют не только экономическое, но и экологическое, оздоровительное, рекреационное, эстетическое, культурное, историческое и иные значения. Учитывая эти и другие особенности природных объектов, правовые нормы содержат целый ряд ограничений относительно осуществления правомочий собственника. Для отдельных объектов природы эти ограничения настолько существенны, что возникают сомнения в абсолютной природе права собственности на естественные богатства в целом, и цивилистической широте осуществления собственником правомочий владения, пользования и распоряжения природными ресурсами в частности.

*Право владения* представляет собой возможность обладания природными объектами, осуществления хозяйственного господства над присвоенными природными ресурсами и устранения всех других лиц от их фактического присвоения. При предоставлении природного объекта, например в аренду, право собственности на них не утрачивается. Но арендаторы также приобретают право владения и осуществляют фактическое обладание природными объектами и их ресурсами в течение определенного срока. Однако их право владения производно от бессрочного владения собственником. Таким образом, право владения является достаточно самостоятельным и обособленным правомочием собственника, которое может предоставляться как собственникам, так и несобственникам.

Владение не всегда сопровождается фактическим обладанием природными богатствами и естественными ресурсами. В связи с тем, что ряд природных объектов в силу их недвижимости могут использоваться без

изменения их места расположения, собственник может ограничиваться только юридическим владением над ними, без отрыва от природной среды. Тем не менее право владения является важным правомочием, представляющим юридическую предпосылку для осуществления других правомочий собственника.

*Право пользования* следует понимать как признанные законом возможности извлечения собственником естественных полезных свойств природных ресурсов для удовлетворения материальных потребностей и других интересов путем получения плодов и доходов в результате их хозяйственной эксплуатации. Право пользования собственника отличается от прав использования природных ресурсов не собственниками. Оно, как и другие правомочия собственника, не может быть ограничено сроками, осуществляется собственником самостоятельно и не предполагает вмешательства в освоение природных богатств других лиц, не являющихся собственниками.

Но экологическая и иная значимость природных объектов определяет содержание правомочия использования природных ресурсов в пределах, определенных действующим законодательством. Например, осуществление права пользования путем заготовки древесины, сбора лекарственных растений, отстрела животных или вылова рыбы, имеет место не только пользование, но и распоряжение соответствующими природными ресурсами, т. к. в качестве таковых они перестают существовать. Поэтому право пользования природными объектами в ряде случаев ограничено в законодательном порядке.

*Право распоряжения* определяется как признанные за собственником и гарантированные законом возможности совершения действий, направленных на определение хозяйственного назначения, юридической судьбы и фактического состояния природных объектов. Определение хозяйственного назначения как способ распоряжения земельными ресурсами имеет место, например, при переводе земель из одной категории в другую. Изменение юридической судьбы земельного участка происходит при его передаче в собственность гражданину уполномоченными государственными органами, в результате чего меняется собственник и форма собственности. Определением фактического состояния природных объектов собственником можно признать, например, сохранение части земельных ресурсов в составе земель запаса как «земель без заранее определенного правового режима использования».

Осуществление приведенных и некоторых других распорядительных действий применительно к природным ресурсам не одинаково свойственно для всех собственников. Безусловно, они могут осуществляться самими собственниками права частной и коллективной собственности на природные богатства либо уполномоченными на то лицами, в установленных ими пределах, от имени собственни-

ков и в их интересах, т.к. право распоряжения принадлежит только собственникам. Применительно же к объектам народной собственности уполномоченными на осуществление права распоряжения ресурсами естественного происхождения являются органы государственной власти и местного самоуправления. Причем их правомочие распоряжения основано на конституционных нормах, природо-ресурсовых законах и актах обыкновенного законодательства, которые определяют правомерные пределы его осуществления.

Правом собственников на владение, пользование и распоряжение природными ресурсами корреспондируют возлагаемые на них юридические обязанности по обеспечению рационального использования богатств природы, воспроизводства природных ресурсов, охраны окружающей природной среды и т.д. Это означает, что если собственникам предоставлены самостоятельные возможности по реализации своих правомочий владения, пользования и распоряжения природными богатствами, то они поставлены перед необходимостью выполнить соответствующие требования. Реализация собственником своих правомочий и осуществление юридических предписаний, как правило, протекает в рамках конкретных правоотношений, содержанием которых являются субъективные права и юридические обязанности их участников. Это имеет место, например, при осуществлении различных видов природопользования, применении соответствующих технологий извлечения полезных свойств природных объектов, выполнении необходимых природоохранных мероприятий и т.п.

Особенностями реализации собственнических правомочий является то, что определенные права и обязанности на собственников возлагаются в законодательном порядке. Таковые, например, предусмотрены в ч. 3 ст. 13 Конституции о том, что «собственность обязывает, собственность не должна использоваться во вред человеку и обществу». Аналогичные положения закреплены в п. 5 ст. 4 Закона «О собственности», предусматривающего, что собственник, осуществляя свои права, обязан не причинять вред окружающей среде, не нарушать права и охраняемые законом интересы граждан, юридических лиц и государства. Подобные нормы законодательных актов послужили основанием для утверждений в правовой литературе об осуществлении прав и исполнении обязанностей собственниками природных объектов и вне конкретных правоотношений в силу самих требований закона.

Такие дозволения и предписания возлагаются законодательством и на неограниченный круг лиц, не являющихся собственниками природных объектов. К ним можно отнести, например, требования не препятствовать осуществлению правомочий собственности, не нарушать права собственников, не устанавливать дополнительных ограничений осуществления права собственности, кроме предусмотренных в законе и т.п. Это связано с тем, что собственникам как субъектам права противостоит множество

субъектов обязанностей, подчиненных соответствующему правопорядку в государстве. Этим право собственности вообще, и на природные ресурсы в частности, отличается от обязательственных прав, в которых управомоченным лицам противостоят не все субъекты права, а только определенные обязанные лица.

*Формы собственности на природные объекты*, имеют существенное влияние на содержание права собственности, ее правосубъектный состав, способы и средства защиты и т.д. Длительное время в течение советского периода развития нашего государства была одна-единственная форма права собственности на природные ресурсы — исключительная государственная собственность. Ее суть состояла в том, что земля, ее недра, воды и леса были неоспоримой принадлежностью государства, которое монополизировало природные объекты, и ими никто не мог распоряжаться, кроме государственных органов. Но при этом не указывалось, какое государство — Союз ССР или союзные республики — является обладателем права собственности на землю, ее недра, воды и леса. Это создавало ситуацию «бессубъектной государственной собственности» на природные богатства страны. Такое положение было выгодным для фактически сложившейся чиновничье-бюрократической формы собственности в условиях административно-командной системы.

В настоящее время возможности возникновения и функционирования различных форм, собственности, в том числе на природные ресурсы, предусмотрены в ст. 2 Закона «О собственности». Многообразие форм собственности свойственно и природоресурсовым кодексам. Так, применительно к земельной собственности, согласно ст. 3 Земельного кодекса, собственность на землю имеет государственную, коллективную и частную формы. Кодекс о недрах в ст. 4 и Водный кодекс в ст. 6 не допускают других форм собственности на недра и водные объекты, кроме собственности народа Украины, с осуществлением правомочий собственности народа органами государственной власти и местного самоуправления. Лесной кодекс в ст. 6 указывает на то, что все леса являются государственной собственностью.

Резко отличаются формы собственности в природоресурсовых законах, введенных в действие до принятия новой Конституции. Закон «О природно-заповедном фонде Украины» в ст. 4 наряду с народной собственностью на объекты природно-заповедного фонда, допускает существование других форм собственности, но не называет их. Закон «О животном мире» в ст. 5 субъектом права общенародной собственности называет Верховный Совет Украины, а в ст. 6 указывает на то, что отдельные объекты животного мира могут принадлежать на праве коллективной и частной собственности. Закон «Об исключительной (морской) экономической зоне» в ст. 4 закрепляет суверенные права и исключительную юрисдикцию Украины относительно живых и неживых ресурсов исключительной экономической зоны и недр морского дна, а также естественных ресурсов континентального шельфа. Такое различие относительно форм собственности на природные ресурсы по правосубъектному составу объясняется тем, что после принятия Конституции природоресурсовые законы не претерпели существенных изменений применительно к отношениям собственности.

Некоторая тенденция отказа от законодательного закрепления форм собственности на природные ресурсы наметилась в законодательстве после принятия Конституции. Так, Закон «О растительном мире», обходит вопрос о праве собственности на растительные ресурсы, но ст. 4 в зависимости от экологического, хозяйственного, научного, оздоровительного, рекреационного значения и по другим признакам, подразделяет растительные ресурсы на ресурсы общегосударственного и местного значения. Аналогичное положение имеет место в Законе «О курортах», виды которых в зависимости от характера природных лечебных ресурсов, согласно ст. 4, делятся на курорты государственно-то и местного значения.

Подразделение природных объектов и их ресурсов на Государственные или общегосударственные и местные или

коммунальные по значимости одновременно определяет их субъектную принадлежность, центральным органам государственной власти или органам местного самоуправления. Сопоставительный анализ положений приведенных природоресурсовых законов с положениями Закона «О местном самоуправлении в Украине» позволяет выделить общегосударственную и коммунальную формы собственности на указанные и другие виды природных объектов и природных ресурсов. Тем не менее наиболее оптимальное решение вопросов о формах собственности, например на растительные ресурсы, природные лечебные ресурсы курортов и другие объекты естественного происхождения, должно осуществляться на основании прямого указания на их субъектов с обозначением их собственнической принадлежности в специальных законодательных актах.

##### **5. Охрана и защита права собственности на природные ресурсы**

В правовой литературе советского периода в основном рассматривались вопросы охраны права собственности на природные объекты'. В условиях исключительной государственной собственности на природные ресурсы это было оправданным, т. к. защита правомочий государства — собственника вполне обеспечивались средствами и способами охраны права собственности. В современных условиях расширения круга субъектов права собственности на природные объекты и постепенного возвращения последних в имущественный гражданско-правовой оборот, в действующем законодательстве и литературных источниках часто указывается на осуществление защиты права собственности на природные ресурсы.

Различия между охраной и защитой права собственности на природные объекты заключаются во временных пределах их наступления, способах осуществления, средствах реализации, органах, их осуществляющих, и т.д. Так, охрана права собственности возникает с момента принятия пра-

\* См., например, Венедиктов А.В. Гражданско-правовая охрана социалистической собственности.— М., 1954; Жариков Ю.Г. Охрана права землепользования.— М., 1974; Резвых В.Д. Административно-правовая охрана права социалистической собственности.— М., 1975; Рябов А.А. Охрана права государственной собственности на природные ресурсы в СССР.— Казань, 1982.

вовых норм, ограждающих отношения собственности, и прекращается вместе с отменой охранительных правовых норм. Защита же права собственности наступает с момента нарушения права и действует в пределах сроков, установленных для его защиты. Следовательно, охрана права собственности, в т. ч. на природные объекты, свойственна праву собственности в объективном смысле. Защита же права собственности на природные ресурсы присуща праву собственности в субъективном смысле.

Охрана права собственности на природные ресурсы обеспечивается деятельностью органов государственной исполнительной власти, а защита осуществляется судебными органами. Поэтому охрана права собственности осуществляется в административном порядке и административно-правовыми средствами, защита же нарушенного субъективного права собственности на природные объекты обеспечивается в судебном порядке гражданско-правовыми средствами.

Важное значение для охраны и защиты права собственности на природные ресурсы имеют требования конституционных норм. Так, согласно ст. 14 Конституции земля является основным национальным богатством, находящимся под особой охраной государства. Безусловно, в приведенной норме заложена не только правовая охрана земли как объекта права собственности, но и все другие средства охраны земельных ресурсов. Положение ст. 41 Основного закона о том, что «никто не может быть противоправно лишен права собственности» в равной степени относится как к охране, так и к защите права собственности на природные объекты. Требования же указанной нормы о том, что «использование собственности не может наносить вреда правам, свободам и достоинству граждан, ухудшать экологическую ситуацию и природные качества земли» определяют пределы осуществления субъективных прав собственности на природные объекты и обеспечения их защиты.

Отдельные положения об охране и защите права собственности на природные объекты можно обнаружить в природоохранном законе. Так, в соответствии со ст. 5 Закона «Об охране окружающей природной среды» государственной охране и регулированию использования подлежат природные ресурсы, как вовлеченные в хозяйственный оборот, так и не используемые в народном хозяйстве в данный период (земля, недра, воды, атмосферный воздух, леса и другая растительность, животный мир), ландшафты и другие природные комплексы, находящиеся на территории страны. Особой государственной охране, в т. ч. правовыми средствами, подлежат территории и объекты природно-заповедного фонда и другие территории и объекты, определенные в соответствии с законодательством.

Наиболее полно способы охраны и защиты права собственности отражены в Законе «О собственности», которым посвящен специальный раздел о защите права собственности. Так, согласно ст. 48 указанного закона гражданам, организациям и другим собственникам обеспечиваются равные условия защиты права собственности. Собственник может требовать устранения любых нарушений его права, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения, и возмещения причиненных этим правонарушением убытков. Защита права собственности осуществляется судом, арбитражным судом или третейским судом. В случае принятия законодательного акта, который прекращает право собственности, государство возмещает собственнику причиненные убытки. Эти убытки возмещаются в полном объеме, в соответствии с реальной стоимостью объекта на момент прекращения права собственности, включая и неполученные доходы.

Приведенные общие требования закона о защите права собственности целиком распространяются и на право собственности относительно природных ресурсов. Положениями о защите рассматриваемых прав пользуются также лица, не являющиеся собственниками, но владеющие природными объектами на праве пользования, в т. ч. на условиях аренды или по другим основаниям, предусмотренным законом или договором. Эти лица имеют право на защиту своего владения и пользования также от собственника, что нашло свое закрепление относительно осуществления права землепользования.

В связи с тем, что земельное законодательство предусматривает многообразие форм собственности на землю, наиболее последовательно эти положения отражены в стст. 51 и 52 Закона «О собственности» и Земельном кодексе применительно к охране и защите права земельной собственности. Так, согласно ст. 43 земельного закона права собственников земельных участков и землепользователей охраняются законом. Прекращение права собственности на землю или права пользования земельным участком либо его частью может иметь место лишь в случаях, предусмотренных законодательством. Так, согласно ч. 2 ст. 14 Земельного кодекса земельный участок может быть изъят у лица, если судом будет установлено его приобретение за счет доходов, полученных от преступной деятельности.

Вмешательство в деятельность собственников земельных участков и землепользователей, связанную с использованием земли, со стороны государственных, хозяйственных и других органов и организаций запрещается, за исключением случаев нарушения собственниками земли и землепользователями земельного



законодательства. Так, согласно требованиям ст. 56 Закона «О собственности» ни один государственный орган не имеет права вмешиваться в осуществление собственником, а также лицами, перечисленными в п. 5 ст. 48 Закона, их правомочий по владению, пользованию и распоряжению своим имуществом или устанавливать не предусмотренные законодательными актами дополнительные обязанности или ограничения.

Государственные органы несут имущественную ответственность за ущерб, причиненный их неправомерным вмешательством в осуществление собственником правомочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом в объеме, предусмотренном п. 4 ст. 48 Закона «О собственности». Убытки, причиненные собственнику земли, подлежат возмещению на общих основаниях. Собственник земельного участка имеет право также на компенсацию, связанную со снижением качества земли, вызванным деятельностью предприятий и организаций, приведшей к снижению уровня экологической защищенности территории. Споры по поводу оснований возникновения права на компенсацию и ее размера решаются в судебном порядке.

Вместе с тем права собственников земельных участков и землепользователей в случаях, предусмотренных земельным законодательством, могут быть ограничены. Например, обращение взыскания на земельный участок по претензиям кредиторов может быть осуществлено по решению суда общей юрисдикции или арбитражного суда в случае отсутствия у должника иного имущества, на которое может быть обращено взыскание. Обращение взыскания по претензиям кредиторов на земельный участок, принадлежащий гражданину на праве частной собственности, не допускается, кроме случаев, когда земельный участок является объектом залога.

Земельным законодательством предусмотрены случаи сохранения права собственности на земельный участок. Так, согласно ст. 41 Земельного кодекса в случае разрушения строения вследствие пожара или иного стихийного бедствия, право на земельный участок сохраняется за собственником или землепользователем, в том числе арендатором, если в течение трех лет он начнет восстановление разрушенного или сооружение нового строения, за исключением случаев, когда проектом планировки и застройки населенного пункта предусмотрено иное использование земельного участка. В этом случае землевладельцу или землепользователю в установленном порядке предоставляется другой земельный участок для сооружения нового строения.

Действующее законодательство определяет порядок использования земельных участков гражданами, которым жилой дом, хозяйственные постройки и сооружения принадлежат на праве общей (долевой или совместной) собственности. Так, ст. 42 Земельного кодекса предусматривает, что граждане, которым жилой дом, хозяйственные постройки, сооружения и земельный участок принадлежат на праве общей совместной собственности, пользуются и распоряжаются земельным участком совместно. Пользование и распоряжение земельным участком, принадлежащим гражданам на праве общей долевой собственности, определяются собственниками этих объектов и земельного участка пропорционально размеру долей в общей собственности на жилой дом, хозяйственные строения и иные сооружения.

Последующие изменения в размере долей в общей собственности на жилой дом и хозяйственные постройки, происшедшие в связи с пристройкой, надстройкой или перестройкой, не влекут изменений установленного порядка использования земельного участка. Соглашение о порядке пользования и распоряжения земельным участком является обязательным для лица, которое впоследствии приобрело соответствующую долю в общей собственности на жилой дом и хозяйственные постройки.

Защита права собственности на природные ресурсы осуществляется в пределах сроков, установленных законодательством. Закон «О собственности» в ст. 50 предусматривает, что собственник вправе истребовать возврата (виндикации) своего имущества из чужого незаконного владения. На требования о возврате имущества из чужого незаконного владения устанавливается трехлетняя исковая давность.

Хотя природные объекты в настоящее время нельзя в полной мере отнести к имущественным объектам, тем не менее указанный срок защиты распространяется и на защиту права собственности на природные ресурсы. В этой связи можно утверждать, что защита права собственности на природные ресурсы не связана с неограниченной виндикацией, имевшей место в ранее действовавшем законодательстве.

Правовая природа неограниченной виндикации определялась приоритетностью государственной формы собственности, а применительно к природным объектам вообще не допускалась другая форма собственности, кроме права исключительной государственной собственности. С преодолением этих положений о праве собственности вообще, и частично о праве собственности на природные объекты, в современном украинском законодательстве отпала необходимость в неограниченной виндикации о защите права собственности на природные ресурсы. Следует также иметь в виду, что в отечественном законодательстве не легализовано давностное приобретение права собственности на природные объекты. Они передаются в собственность на основании актов отвода, предоставляются на основании решений компетентных на то государственных органов либо приобретаются общепризнанными гражданско-правовыми способами.

*Способы защиты права собственности на природные ресурсы, условия и порядок осуществления и пределы*

применения определяются гражданским и гражданско-процессуальным законодательством. Разновидностями цивилистических способов защиты права собственности на природные ресурсы являются: признание права; восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признание сделки недействительной или ничтожной и применение последствий недействительности или ничтожности сделки; признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; присуждение к исполнению обязанностей и обязательств в натуре; возмещение убытков, компенсация Ущерба и взыскание неустойки; прекращение или изменение правоотношения; судебный отказ в применении акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону, и другие способы, предусмотренные законодательством.

Собственники земельных участков, например, вправе требовать их возврата после истечения сроков договора аренды земли. При истребовании земельного участка из незаконного владения собственник вправе потребовать от лица, которое знало или должно было знать, что его владение незаконно (недобросовестный владелец), возврата или возмещения всех доходов, которые оно извлекло или должно было извлечь за все время владения, а от добросовестного владельца — возврата или возмещения всех доходов, которые он извлек или должен был извлечь со времени, когда узнал или должен был узнать о неправомерности владения и пользования земельным участком. В свою очередь, как добросовестный, так и недобросовестный владелец вправе требовать от собственника возмещения произведенных им затрат на улучшение земельного участка с того времени, с которого собственнику причитаются доходы от его использования.

*Восстановление нарушенных прав собственников природных ресурсов* осуществляется в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Так, восстановление прав собственников земельных участков и землепользователей осуществляется соответствующим Советом в пределах его компетенции, судом, арбитражным судом или третейским судом. Это может иметь место при разрешении земельных споров, в соответствии с требованиями Земельного кодекса. В частности, по ст. 104 земельного закона имущественные споры, связанные с земельными отношениями (включая споры о возмещении убытков и определении их размеров), разрешаются судом, арбитражным судом или третейским судом, а по ст. 105 споры о порядке использования и распоряжения земельным участком между гражданами, которым принадлежат жилой дом, хозяйственные постройки, сооружения и земельный участок на праве совместной собственности, разрешаются судом.

При рассмотрении таких споров следует учитывать требования ст. 52 Закона «О собственности» о том, что прекращение права собственности на дом, постройки, сооружения или насаждения в связи с изъятием земельного участка, на котором они расположены, допускается лишь в случаях и порядке, установленных законодательством, и с предварительным возмещением убытков в объеме, предусмотренном п. 4 ст. 48 Закона. При несогласии собственника с решением, влекущим прекращение права собственности, оно не может быть исполнено до решения спора судом, арбитражным судом или третейским судом. При рассмотрении спора решаются также все вопросы возмещения собственнику причиненных убытков. Кроме того в ст. 53 Закона говорится о том, что собственник жилого дома имеет право на компенсацию, связанную со снижением ценности дома, вызванным деятельностью предприятий и организаций, в том числе приведшей к снижению уровня шумовой и экологической защищенности территории.

*Гарантии прав собственников природных ресурсов* предусмотрены в конституционных нормах и отраслевых законодательных актах. Так, согласно ст. 51 Закона «О собственности» гражданин не может быть лишен права собственности на земельный участок помимо его воли иначе как на основании решения суда и в случаях, предусмотренных законодательными актами. В случае изъятия по решению суда земельного участка для удовлетворения государственных и общественных потребностей прежнему владельцу передается взамен другой равноценный по качеству земельный участок.

Изъятие (выкуп) земельных участков у граждан для государственных или общественных нужд, согласно ст. 46 Земельного кодекса, может производиться после выделения по их желанию соответствующим Советом равноценного земельного участка, строительства на новом месте предприятиями, учреждениями и организациями, для которых отводится земельный участок, жилых, производственных и других построек взамен изымаемых и возмещения в полном объеме иных убытков. Изъятие (выкуп) для государственных или общественных нужд земель коллективных сельскохозяйственных предприятий, сельскохозяйственных научно-исследовательских учреждений и Учебных хозяйств, других сельскохозяйственных и лесохозяйственных предприятий и организаций может производиться при условии строительства по их желанию жилых, производственных и других строений взамен изымаемых и возмещения в полном объеме иных убытков.

Прекращение права собственности на землю или право пользования земельным участком в случае добровольного отказа собственника земли или землепользователя, производится по его заявлению на основании решения соответствующего Совета. Однако при выявлении случаев использования земли не по целевому назначению, нерационального использования или использования способами, приводящими к

снижению плодородия почв и их загрязнению, а также систематического не внесения платежей за землю, органы государственного контроля за использованием и охраной земель или финансовые органы письменно предупреждают собственников земли и землепользователей о необходимости устранения этих нарушений в месячный срок.

Если нарушения за это время не будут устранены, на виновных налагается административное взыскание в установленном порядке и предоставляется дополнительно месячный срок для устранения нарушений. Если и в этот срок нарушения не будут устранены, указанные органы передают соответствующему местному Совету или собственнику земли, предоставившему земельный участок, акт и свое заключение о необходимости прекращения права на земельный участок. Местные Советы на основании полученных материалов через уполномоченные ими органы обращаются с иском в суд общей юрисдикции или арбитражный суд о прекращении права на земельный участок.

Важные гарантии охраны и защиты права собственности, в т. ч. на природные ресурсы, предусмотрены в ст. 54. Закона «О собственности». В соответствии с ее нормой, в случае технологических и экологических катастроф и при других обстоятельствах чрезвычайного характера, исключающих возможности осуществления собственником его прав по владению, пользованию и распоряжению имуществом, ему возмещается в порядке, установленном законодательством, стоимость имущества в объеме, предусмотренном п. 4 ст. 48 Закона, или передается в собственность другое равноценное имущество. В законодательстве предусмотрена и ответственность государственных органов за издание актов, нарушающих права собственников. Так, ст. 57 Закона «О собственности» устанавливает, что если в результате издания не соответствующего закону акта органом государственного управления или местным органом государственной власти нарушаются права собственника и других лиц по владению, пользованию либо распоряжению принадлежащим им имуществом, такой акт признается недействительным по иску собственника или лица, права которого нарушены. Убытки, причиненные гражданам, организациям и другим лицам в результате издания таких актов, подлежат возмещению в полном объеме за счет средств, имеющихся в распоряжении соответствующего органа власти или управления. Содержание приведенных норм дает определенное основание говорить о том, что они в известной мере могут применяться для обеспечения охраны и защиты права собственности на природные объекты и ее ресурсы.

## **Глава 5**

### **ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ**

#### **РАЦИОНАЛЬНОГО**

#### **ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КАК**

#### **ФОРМА ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ**

#### **ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ**

##### **1. Понятие, принципы и правовое обеспечение рационального природопользования**

Главным условием существования и жизнедеятельности человека и общества является использование природной среды и естественных ресурсов природы. Посредством их использования удовлетворяются материальные и духовные потребности человека и общества. Естественные природные условия и средства являются основой для обеспечения экономических, экологических, оздоровительных, лечебных, культурных, эстетических и иных потребностей членов общества. Поэтому использование природных богатств для удовлетворения индивидуальных и общественных потребностей осуществляется на основе правового регулирования. При этом использование природных объектов может осуществляться не только на основе права собственности, но и права пользования. В этой связи правовое регулирование природопользования представляет значительный интерес.

В юридической литературе право природопользования традиционно выделяется в качестве правового института, правового отношения и конкретного правомочия. Право природопользования как правовой институт представляет собой совокупность однородных правовых норм, регулирующих основания, условия и порядок предоставления, изменения и прекращения использования природных объектов. Природопользование как правоотношение включает в себя систему прав и обязанностей, которыми обладают либо возлагаются на природопользователей.

Природопользование как конкретное правомочие физического или юридического обычно обозначается в виде субъективного права, содержащего признаваемые правовыми нормами возможности извлечения полезных свойств природного объекта, предоставленного в пользование.

Принимая во внимание дифференцированное состояние современного украинского законодательства, регулирующего использование природных ресурсов, обозначенную совокупность правовых норм, составляющих институт права природопользования, образуют нормы земельного, горного, водного, лесного, природно-заповедного, фаунистического, флороохранного и других отраслей природоресурсового

законодательства. В этом смысле право природопользования является комплексным правовым институтом, интегрирующим в себе всю совокупность правовых требований по использованию природных ресурсов. Комплексное содержание института права природопользования охватывает собой правовую регламентацию как правоотношений по природопользованию, так и конкретных правомочий субъектов-природопользователей. Таким образом, *право природопользования представляет собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения по извлечению полезных свойств естественных природных ресурсов.*

Подавляющее большинство природоресурсовых и экологических нормативных актов современности указывают на необходимость рационального использования природных ресурсов, но, к сожалению, в них не приводится законодательное определение понятия рационального природопользования. Из-за этого требования рационального использования природных ресурсов по-прежнему носят оценочный характер, что затрудняет обеспечение их рационализации в реальной действительности взаимодействия общества с природной средой. Научные исследования в области юридических аспектов рационального природопользования ведутся давно, и в отечественной правовой литературе их вполне достаточно. Прежде всего к ним следует отнести научные работы первооснователей украинской эколого-правовой науки проф. В.Л. Мунтяна<sup>1</sup>, Ю.С. Шемшученко<sup>2</sup> и некоторых других известных юристов страны.

Острая потребность в рационализации природопользования в нашей стране возникла во второй половине 20-го века в связи с расширением экстенсивного способа использования природных ресурсов для восстановления разрушенного войной народного хозяйства. Рациональное использование природных ресурсов, наряду с традиционной заповедной, как наиболее консервативной формой охраны природы, и воспроизводством природных ресурсов, как относительно новой формой восстановления природной среды, одновременно является и способом использования природных богатств, и средством сбережения природных объектов. Чем меньше природных средств потребляется в процессе, например производственно-хозяйственной деятельности, тем больше природных богатств сохраняется. Кроме того, рациональное природопользование как форма охраны природой среды обеспечивает естественное восстановление воспроизводимых природных объектов.

В связи этим обращает на себя внимание постановление Верховной Рады от 5 марта 1998 года<sup>3</sup>, в котором рациональное природопользование рассматривается наряду с охраной окружающей среды. Более того, основные приоритеты охраны окружающей природной среды в постановлении определены через рациональное использование природных ресурсов, к которым, в частности, отнесены: формирование сбалансированной системы природопользования и адекватной структурной перестройки производственного потенциала экономики; экологизация технологий в промышленности, энергетике, строительстве, сельском хозяйстве и на транспорте; сохранение биологического и ландшафтного многообразия и развитие заповедного дела. Обеспечение реализации

См.: Мунтян В.Л. Правовые проблемы рационального природопользования. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридически наук.— Харьков, 1975.

<sup>2</sup> См.: Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды.— К., 1978.

<sup>3</sup> См.: Об Основных направлениях государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности. Постановление Верховной Рады Украины № 188/98 от 5 марта 1998 года.

этих целей предполагается посредством: охраны земельных ресурсов от загрязнения, истощения и нерационального использования; сохранения и расширения территорий с естественным состоянием ландшафта; усиления природоохранной деятельности на заповедных и рекреационных территориях; повышения стойкости и экологических функций лесов; предотвращения загрязнения морских и внутренних водных ресурсов, уменьшения и прекращения сброса загрязненных сточных вод в водные объекты, охраны подземных вод от загрязнения и истощения и т.п.

Законодательные требования к рациональному использованию природных объектов довольно обширны. К ним, в частности, относятся требования по охране природных объектов, бережному отношению к природным богатствам, соблюдению закономерностей функционирования экологических систем и естественных взаимосвязей природных компонентов, экономному использованию источников природного сырья и обеспечению максимального выхода продукции из них, использованию передовых технологий при разработке и освоении природных ресурсов и т.д. Таким образом, *рациональное природопользование можно представить как максимально эффективное использование природных объектов и их ресурсов в процессе производственно-хозяйственных и иных видов деятельности с учетом закономерностей функционирования экологически взаимосвязанных природных систем при обязательном условии постоянного улучшения и обеспечения охраны окружающей среды.*

Тем не менее, рациональное использование природных ресурсов не всегда характеризуется эффективностью для природоохраны. Помимо изначально объективной противоположности между природопользованием и природоохраной, зачастую в этот процесс включается субъективно-волевой юридический фактор. Известно,

что структура и система органов управления природопользованием и природоохраной на протяжении последнего десятилетия изменялась несколько раз, - поочередно обеспечивая приоритетность природопользования или природоохраны. В настоящее время в процессе осуществления административной реформы выведение, например, органов рыбоохраны из системы Минэкоресурсов и отнесение к их Минагрополитики в большей степени соответствует интересам рационального использования рыбных ресурсов, чем обеспечению эффективной охраны и своевременного воспроизводства рыбных запасов. Из приведенного и других примеров состояния природо-ресурсового и экологического законодательства следует, что рациональное природопользование обеспечивается не только способами производственно-хозяйственной деятельности, технологическими процессами, агротехническими, биологическими, физическими, экономическими, организационными и другими средствами, но и посредством надлежащего правового регулирования. Более того, перечисленные средства, рационализирующие природопользование, могут реализовываться на основе правового регулирования благодаря обязательной силе юридических норм. Следовательно, само правовое регулирование использования природных объектов и их ресурсов должно быть рациональным, основывающимся на закономерностях функционирования естественных экосистем и базироваться на надлежащих правовых нормах, отвечающих жизненным интересам человека и общества. Природопользование опирается на фундаментальные требования действующего законодательства, т. е. основополагающие начала правового регулирования, именуемые правовыми принципами. Они нашли свое закрепление в ст. 3 Закона «Об охране окружающей природной среды», в ст. 8 Закона «О природно-заповедном фонде Украины», в ст. 5 Закона «О растительном мире» и некоторых других природо-ресурсовых и природоохранных законодательных актах. Наиболее важными принципами природопользования являются: производность права природопользования от права собственности на природные ресурсы; целевой характер использования природных объектов; рациональное и эффективное природопользование; комплексность природопользования; стабильность и устойчивость права пользования природными богатствами; бесплатность общего и платность специального использования природных ресурсов; экосистемный подход к регулированию природопользования и некоторые другие принципы.

*Принцип производности права природопользования от права собственности* означает, что использование природных объектов зависит от собственника, предоставившего их в пользование. Если право пользования самого собственника является его правомочием и в силу этого он извлекает полезные свойства природного объекта, то природопользователи осуществляют право пользования ими в объеме и в пределах, предоставленных собственником. Правомочие природопользователя на использование природных ресурсов опирается на право пользования собственником. При этом собственник может уступить природопользователю свое право пользования, как в полном объеме, так и частично. Например, государство как собственник земли, предоставляя земельный участок в постоянное пользование, полностью передает свое право пользования. Юридическое или физическое лицо — собственник земельного участка, передавая его в пользование по договору временного использования или аренды, может оговорить в договоре объем функций пользователя, оставляя за собой агротехнические, технологические, контрольные и иные функции. Собственник природного объекта в любое время может прекратить право природопользования по основаниям и в порядке, предусмотренном в законодательстве. Таким образом, содержание правового института природопользования и субъективных прав природопользователей зависит от государственных органов, которые вправе по основаниям, предусмотренным в законе, предоставлять и изымать природные объекты из пользования для государственных или общественных нужд.

*Принцип целевого использования природных ресурсов* является общим для земельного, горного, водного и лесного законодательства. Цели, для которых предоставляются земельные участки, участки недр, водные объекты и участки лесов в пользование, отражаются в решениях о предоставлении их в пользование. Цели использования соответствующих природных объектов указываются и в государственных актах либо в договорах на землепользование, в специальных разрешениях (лицензиях) на право пользования недрами, разрешениях на специальное водопользование, в лесорубочном ордере или лесном билете. Использование природного объекта не в соответствии с целевым назначением рассматривается в качестве правонарушения и может служить основанием для принятия решения о приостановлении или прекращении права природопользования.

*Принцип рационального и эффективного природопользования* является традиционным для природо-ресурсового и экологического права, выступая не только в качестве способа использования естественных ресурсов и средства охраны природных объектов, но и в качестве основополагающего начала правового регулирования использования природных богатств. Содержание рассматриваемого принципа определяется теми функциями, которые природа выполняет по отношению к человеку и обществу, главными среди которых являются экономическая и экологическая. Рациональное и эффективное природопользование представляет собой экономически необходимое и экологически обоснованное природопользование, при котором одновременно учитываются экономические и экологические интересы человека и общества" К такому выводу приводит содержание ст. 3 Закона «Об охране окружающей природной среды»,

предусматривающей «научно обоснованное согласование экологических, экономических и социальных интересов общества на основе сочетания междисциплинарных знаний экологических, социальных, естественных и технических наук и прогнозирования состояния окружающей природной среды». Такие требования содержатся и в некоторых других законодательных актах экологического права. Соблюдение принципа рационального и эффективного природопользования обеспечивает максимальный экономический эффект при извлечении полезных свойств природных объектов. Так, в земельном законодательстве эффективность использования предоставленных земельных участков может определяться получением максимального количества продукции с каждой единицы земельной площади, сосредоточением внутрихозяйственных строений и других средств производственно-хозяйственной деятельности на минимальных земельных площадях, размещением жилых и общественных строений в городах и других населенных пунктах в соответствии с установленными нормативами плотности заселения и т. д. Одновременно рациональное природопользование является средством сбережения природных ресурсов и, следовательно, способом охраны окружающей природной среды. Правовыми критериями рационального и эффективного использования природных ресурсов являются соблюдение требований по обеспечению их неистощимости и экологической обоснованности.

*Принцип комплексного природопользования* означает осуществление одновременного использования нескольких видов природных объектов и их ресурсов, расположенных на определенном территориальном пространстве.

Объекты природы всегда взаимосвязаны между собой и не обособлены друг от друга. Это предопределено объективными и естественными условиями природного устройства. Невозможно, например, осуществлять недропользование, водопользование или лесопользование без землепользования. Зачастую сельскохозяйственное землепользование осуществляется с использованием водных объектов, расположенных на этих землях. Законодательство в определенной степени условно отграничивает одни природные объекты от других с целью обеспечения более детального правового регулирования режима их использования и условий охраны. При территориальной разработке и использовании естественных ресурсов все природные компоненты подлежат вовлечению в хозяйственный оборот, что обеспечивает комплексное изъятие экономически ценных природных богатств.

Вместе с тем принцип комплексного природопользования имеет свое отраслевое значение для земельного, горного, водного, лесного, природно-заповедного, фаунистического и других отраслей ресурсного законодательства. Так, в горном законодательстве комплексность использования недр выражается в требовании полного извлечения полезных ископаемых, в водном законодательстве комплексность заключается в сбалансированном и оптимальном использовании водного объекта для различных нужд населения, промышленности, транспорта, и т. д. Принцип комплексности в лесном законодательстве предусмотрен в требовании заготовки живицы перед осуществлением заготовки древесины, в земельном законодательстве — предоставлением возможности использования водных объектов для мелиорации земель. Таким образом, принцип комплексного природопользования в различных отраслях природоресурсного законодательства имеет разное правовое содержание.

*Принцип стабильности и устойчивости права природопользования* заключается в предоставлении природных объектов, как правило, либо в постоянное пользование, т.е. без заранее определенного срока, либо в долгосрочное пользование. Такие сроки характерны для земельного, горного и водного и лесного законодательства, в которых долгосрочное природопользование составляет не менее 20-25 лет, а в случаях необходимости они могут быть продлены на тот же срок. Примечательно, что сроки аренды земельных участков для сельскохозяйственного использования согласно ст. 17 Закона «Об аренде земли»<sup>1</sup> могут устанавливаться до 50 лет, а сроки предоставления природных ресурсов в пользование на условиях концессии по ст. 9 Закона «О концессиях»<sup>2</sup> могут составить от 10 до 50 лет. Это не исключает краткосрочных видов природопользования, содержащихся в названных отраслях законодательства, и особенно для законодательства о животном и растительном мире.

Бессрочные и долгосрочные виды природопользования создают их устойчивость и придают стабильность правам и обязанностям природопользователей. Они гарантируют природопользователям стабильное удовлетворение своих материальных интересов в процессе использования природных ресурсов и вырабатывают бережное отношение к природным объектам. При стабильном и устойчивом правовом регулировании природопользования его досрочное прекращение может иметь место только по основаниям, предусмотренным в законодательстве.

Вместе с тем новейшее украинское законодательство независимого периода не всегда отличается стабильностью и устойчивостью применительно к регулированию использования природных ресурсов. Это прежде всего относится к правовому институту, землеустройства и землепользования. Так, институт пожизненного наследуемого владения землей просуществовал в нашей стране менее года. Но следует при

этом отметить, что он был заменен более стабильным правовым институтом права частной собственности на землю. Не отвечают требованиям принципа стабильности и устойчивости права природопользования и частая смена самого земельного законодательства, даже в форме новых редакций, существенно затрагивающих содержание института землевладения и землепользования. Зачастую такое обновление законодательства объясняют необходимостью обеспечения ускоренного экономического развития в условиях переходного периода к рыночным

<sup>1</sup> См.: Об аренде земли: Закон Украины от 6 октября 1998 года.

<sup>2</sup> См.: О концессиях: Закон Украины от 16 июля 1999 года.

отношениям. Но при этом не следует пренебрегать объективно сформировавшимися на протяжении веков признаками высокой степени консервативности земельных отношений, не терпящих частой смены своего правового регулирования.

*Принцип бесплатности общего и платности специального природопользования* является относительно новым принципом в отечественном законодательстве. На протяжении длительного времени советского периода и общее, и специальное природопользование были бесплатными. Однако бесплатное использование природных ресурсов не способствовало рациональному использованию природных ресурсов и не содействовало обеспечению их эффективной охраны. Поэтому современным природоресурсовым и экологическим законодательством осуществлен переход к принципу бесплатности общего природопользования и платности специального природопользования.

Бесплатность общего природопользования прямо закреплена в ч. 2 ст. 38 Закона «Об охране окружающей природной среды». Общее природопользование, связанное с реализацией естественных прав на благоприятную окружающую природную среду, является для его субъектов безвозмездным. Отраслевые природоресурсовые законодательные акты также не содержат указаний на внесение платы за какие-либо виды общего природопользования. Таким образом, общее природопользование было и остается бесплатным как для граждан, так и для предприятий, учреждений и организаций.

В настоящее время по существу все виды специального природопользования являются платными. Платность использования природных объектов заключается в возложении на субъектов специального природопользования обязанности оплачивать свое пользование соответствующими видами природных ресурсов. Наиболее определенным в законодательном порядке является плата за землепользование, которое регламентируется Земельным кодексом и специальным Законом «О плате за землю»<sup>1</sup>. На платное специальное использование недр указывают стст. 28-32 Кодекса о недрах, водных объектов — стст. 30 и 32 Водного кодекса<sup>2</sup>, лесных ресурсов — стст. 89-91 Лесного ко-

<sup>1</sup> См.: О плате за землю: Закон Украины в редакции от 19 сентября 1996 года, вступивший в силу с 1 января 1997 года.

декса, объектов природно-заповедного фонда — ст. 47 Закона «О природно-заповедном фонде», животного мира — ст. 27 Закона «О животном мире», растительного мира — ст. 12 Закона «О растительном мире», атмосферного воздуха стст. 35-36 Закона «Об охране атмосферного воздуха».

Плата за специальное природопользование устанавливается на основе нормативов платы и лимитов их использования, и ныне действующая редакция экологического закона называет ее сбором за специальное использование природных ресурсов. Так, в соответствии со ст. 43 Закона «Об охране окружающей природной среды», нормативы сбора за использование природных ресурсов определяются с учетом их распространенности, качества, возможностей воспроизводства, доступности, комплексности, продуктивности, местонахождения, возможности переработки, обезвреживания и утилизации отходов и других факторов<sup>2</sup>.

Наряду с внесением платежей за специальное природопользование природоохранный закон предусматривает сборы за загрязнение окружающей природной среды и за ухудшение качества природных ресурсов, которые, собственно, и являются сбором. Так, согласно ст. 44 Закона сбор за загрязнение окружающей природной среды устанавливается на основе лимитов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в природную среду и размещение отходов промышленного, сельскохозяйственного, строительного и другого производства в целом по территории областей, городов и отдельных регионов. В соответствии со ст. 45 природоохранного закона сбор за ухудшение качества природных ресурсов — снижение плодородия почв, продуктивности лесов, рыбопродуктивности водоемов и т. д. в результате владения и пользования ими, осуществляется на основе нормативов<sup>3</sup>, порядок определения которых устанавливается Кабинетом Министров Украины.

<sup>1</sup> Внесенные изменения в Водный кодекс заменили термин «плата» на «сбор» за специальное водопользование. См.: О внесении изменений в Водный кодекс Украины: Закон Украины от 21 сентября 2000 года.

<sup>2</sup> См.: Об охране окружающей природной среды: Закон Украины с изменениями и дополнениями, внесенными Законом № 1288 - XIV от 14 декабря 1999 года.

<sup>3</sup> См.: Об охране окружающей природной среды: Закон Украины с изменениями и дополнениями, внесенными Законом № 186/98 5 марта 1998 года.

С введением платы за специальное природопользование решаются как общегосударственные задачи охраны природных богатств, так и задачи, связанные с поддержанием благоприятного состояния используемых природных объектов. Средства платежей и сборов за специальное использование природных ресурсов поступают в общегосударственный и местные бюджеты и направляются на выполнение работ по восстановлению и поддержанию природных объектов в надлежащем состоянии. Средства от сбора за загрязнение окружающей природной среды распределяются между государственным, региональными и местными фондами охраны окружающей природной среды соответственно, в пропорциях 30, 50 и 20 процентов.

*Принцип экосистемного подхода к регулированию природопользования* объективно предопределяется взаимосвязанностью природных процессов и взаимообусловленностью явлений, проистекающих в природной среде. Общеизвестно, что при использовании одних природных объектов, например земель, может иметь место вредоносное воздействие на водные объекты, растительный и животный мир и другие объекты природы. Принцип экосистемного подхода к правовому регулированию природопользования вытекает из требований законодательства об охране окружающей природной среды. Его содержание составляют правовые требования о предупреждении и предотвращении причинения вреда в процессе использования одних природных ресурсов другим природным объектам и окружающей природной среде в целом.

Экосистемный принцип природопользования отражается в содержании прав и обязанностей, возлагаемых природо-ресурсовым и экологическим законодательством на природопользователей. Так, ст. 24 Кодекса о недрах возлагает на недропользователей обязанность приводить земельные участки, нарушенные при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования в общественном производстве. Этот принцип включает в себя полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, а также компетенцию и функции специальных органов управления в области охраны окружающей природной среды. На них согласно ст. 20 природоохранного закона возложены функции по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель, недр, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, лесов и лесных ресурсов, растительного и животного мира, морской среды и природных ресурсов территориальных вод, морской экономической зоны и континентального шельфа.

## **2. Основные виды природопользования и их юридическое закрепление**

В зависимости от классификационных признаков использования природных ресурсов можно выделять различные виды природопользования. Так, по видам природных объектов право природопользования подразделяется на следующие виды: право землепользования; право недропользования; право водопользования; право лесопользования;

право пользования животным миром; право пользования растительным миром; право пользования объектами природно-заповедного фонда; право пользования ресурсами исключительной морской экономической зоны, морского дна

и континентального шельфа; право пользования атмосферным воздухом и т. д.

В свою очередь, отдельные виды использования природных объектов по признаку целевого назначения могут подразделяться на самые разнообразные виды. Так, среди видов использования земельного фонда можно выделить право землепользования для сельскохозяйственного и несельскохозяйственного использования, право недропользования — на использование недр для геологического изучения и добычи полезных ископаемых, право водопользования — на использование вод для питьевых и коммунально-бытовых потребностей населения и для потребностей отраслей производственно-экономического развития, право лесопользования — на главное лесопользование для заготовки древесины и живицы и побочное лесопользование для выпаса скота, размещения пасек, заготовки древесных соков, плодов, ягод, грибов, орехов, лекарственных растений и т. д.

По признаку целевого назначения земельного фонда в земельном законодательстве можно выделить землепользование для сельскохозяйственных нужд, для нужд градостроительства, для нужд промышленности, транспорта, связи и обороны, для природоохранных, оздоровительных, рекреационных и историко-культурных надобностей, для нужд лесного фонда и для нужд водного фонда. Внутри каждого вида землепользования по специфическим признакам их целевого использования можно выделить их отдельные разновидности. Так, сельскохозяйственное землепользование может подразделяться на землепользование пахотными угодьями и землепользование пастбищными угодьями, градостроительное землепользование — на селитебное землепользование и рекреационное землепользование, транспортное землепользование — на землепользование автомобильного, железнодорожного, водного, воздушного и трубопроводного транспорта. Каждая из приведенных разновидностей землепользования имеет свои отличия по целям предоставления,



условиям использования, правам и обязанностям, возлагаемым на землепользователей, и т.д.

По субъектам использования природных ресурсов можно выделять различные виды природопользования физических и юридических лиц. При этом следует отметить, что для современного земельного законодательства характерным является приоритетность индивидуальных видов сельскохозяйственного землепользования граждан, в отличие от ранее действовавшего советского законодательства, в котором приоритетными были коллективные виды землепользования сельскохозяйственных кооперативов и коллективных сельскохозяйственных предприятий<sup>1</sup>. Однако этого нельзя сказать относительно недропользования, водопользования, лесопользования и некоторых других видов пообъектного природопользования, т.к. в соответствующих отраслях законодательства сохраняется преобладание видов природопользования предприятий, организаций и учреждений как юридических лиц.

Внутри указанных видов природопользования по их субъектам также можно выделить отдельные разновидности природопользования. Например, по действующему природоресурс-совому законодательству отличаются условия и порядок предоставления естественных природных ресурсов для использования отечественными и иностранными физическими и юридическими лицами. Так, среди отечественных юридических лиц можно выделить, например, землепользование сельскохозяйственных, промышленных, транспортных и энергетических предприятий, жилищно-строительных организа-

\* См.: О неотложных мерах ускорения реформирования аграрного сектора экономики. Указ Президента Украины № 1529/ 99 от 3 декабря 1999 года. «Урядовий кур'єр» от 8 декабря 1999 года.

ций и дачно-строительных кооперативов, общественных объединений и религиозных организаций. Среди иностранных юридических лиц земельное законодательство выделяет землепользование международных организаций и их объединений и предприятий, полностью принадлежащих иностранным инвесторам. По признаку природоресурсовой правосубъектности украинских граждан в земельном законодательстве ; можно выделить землепользование для ведения товарного сельскохозяйственного производства, создания крестьянского хозяйства, ведения личного подсобного хозяйства и садово-водства, для огородничества, сенокосения и выпаса скота, для индивидуального жилищного, дачного и гаражного строительства, для занятия традиционными народными промыслами и т. д.

В зависимости от количества субъектов — природопользователей одним и тем же природным объектом природопользование может быть обособленным и совместным. Как правило, обособленным является специальное пользование природным объектом, предоставленным одному субъекту права — юридическому или физическому лицу. Однако специфические свойства отдельных природных объектов объективно выдвигают необходимость правового закрепления возможности их совместного использования. Так, совместное природопользование свойственно для использования водных ресурсов, когда водный объект используется несколькими субъектами одновременно, например для оздоровления, рекреации, водоснабжения, судоходства, рыболовства и т. д. Совместное природопользование может иметь место при использовании лесных ресурсов, ресурсов растительного и животного мира и некоторых других природных объектов. Таким образом, совместное природопользование представляет собой одновременное использование одного и того же природного объекта несколькими субъектами.

По срокам использования природных объектов широкое признание в природоресурсовом законодательстве получили соответствующие виды постоянного и временного природопользования. Они закреплены, например, в ст. 7 Земельного кодекса, ст. 15 Кодекса о недрах, ст. 9 Лесного кодекса, ст. 50 Водного кодекса и других законодательных актах. При этом постоянными видами природопользования признаются использование соответствующих природных объектов без заранее установленного срока. Временными же видами природопользования являются виды их использования в течение заранее определенного срока. В свою очередь, временное природопользование может быть краткосрочным (в земельном, водном и лесном законодательстве — до трех лет, а в горном законодательстве — до пяти лет) и долгосрочным (в земельном, водном и лесном законодательстве — от трех до двадцати пяти лет, а в горном — до двадцати лет).

Особыми видами временного природопользования в настоящее время являются арендное и концессионное природопользование, осуществляемые на основе договоров аренды или концессии. Арендные виды природопользования предусмотрены в ст. 8 Земельного кодекса, ст. 10 Лесного кодекса, ст. 51 Водного кодекса, ст. 15 Закона «О животном мире», ст. 10 Закона «О растительном мире» и других ресурсových законодательных актах. Возможности использования природных объектов на основании договоров концессии предусмотрены в ст. 9 Закона «О концессиях».

Критериями разграничения видов природопользования могут быть признаки значимости и принадлежности природных объектов. Они связаны, например, с отнесением природных богатств к объектам общегосударственного и местного значения. По существу, все природоресурсовые отрасли законодательства выделяют природные объекты общегосударственного и местного значения. Это имеет место в ст. 5 Водного кодекса, ст. 6 Кодекса о недрах, ст. 7 Лесного кодекса, ст. 3 Закона «О природно-заповедном фонде», ст. 4

Закона «О животном мире», ст. 4 Закона «О растительном мире» и т. д. Земельный кодекс, не содержащий в ст. 2 такие категории земель, как земли общегосударственного и местного значения, но в ст. 4 указывает на земли общегосударственной собственности, которые могут передаваться в пользование, в том числе на условиях аренды. При этом компетенция и функции органов управления природопользованием, условия и порядок предоставления природных объектов в пользование для различных видов природопользования существенно отличаются и т. д. Если, например, природные объекты общегосударственного и местного значения могут предоставляться для специального использования, как правило, в порядке отвода, выдачи лицензии или на основании разрешения, то природные ресурсы, принадлежащие на праве частной собственности — только на основании договоров.

Наряду с общими классификационными критериями природопользования, свойственными для всех природо-ресурсовых отраслей законодательства, можно выделить целый ряд видов природопользования, свойственных только для отдельных отраслей законодательства. Так, по средствам использования водных объектов, ст. 42 Водного кодекса выделяет первичное и вторичное водопользование. При этом первичными водопользователями являются те водопользователи, которые имеют собственные водозаборные сооружения и соответствующее оборудование для забора воды. К вторичным водопользователям или абонентам отнесены те водопользователи, которые не имеют собственных водозаборных сооружений, получают воду из водозаборных сооружений первичных водопользователей и сбрасывают сточные воды в их системы на устанавливаемых между ними условиях.

Широко распространенные в ранее действовавшем земельном законодательстве виды первичного и вторичного землепользования, с переходом на многообразие форм земельной собственности утратили свое значение и преобразованы в соответствующие формы земельной собственности. Тем не менее, отдельные виды первичного и вторичного использования природных объектов сохранились в действующем законодательстве. Так, ст. 42 Водного кодекса указывает на первичное и вторичное водопользование. Это объясняется тем, что водное законодательство по-прежнему не допускает возможности использования водных ресурсов на основании многообразия форм права собственности на водные объекты.

В действующем законодательстве легально признанной является классификация видов использования природных ресурсов на общее и специальное природопользование. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 38 Закона «Об охране окружающей природной среды» использование природных ресурсов в Украине осуществляется в порядке общего и специального природопользования. Более императивным является выделение права общего и специального водопользования в новой редакции ч. 1 ст. 46 Водного кодекса. На общее и специальное использование природных ресурсов указывают ст. 48 Лесного кодекса, ст. 11 и 12 Закона «О животном мире», ст. 8 Закона «О растительном мире» и т. д. Земельный кодекс и Кодекс о недрах не выделяют общее землепользование и общее недропользование, хотя в ст. 4 Земельного кодекса содержится указание на «земли общего пользования населенных пунктов». Следует заметить, что действующее земельное законодательство не содержит подразделения земель городов и других населенных пунктов на земли, предназначенные для строительства, для массового отдыха населения и т. д. Это зачастую приводит к осуществлению строительства на городских землях общего пользования. В связи с распространенностью подобных явлений правовое регулирование общего и специального природопользования подлежит более детальному рассмотрению.

### **3 Право общего природопользования и пределы его надлежащего осуществления**

Согласно ч. 2 ст. 38 Закона «Об охране окружающей природной среды» гражданам гарантируется право общего использования природных ресурсов для удовлетворения жизненно необходимых потребностей (эстетических, оздоровительных, рекреационных, материальных) бесплатно, без закрепления этих ресурсов за отдельными лицами и предоставления соответствующих разрешений, за исключением ограничений, предусмотренных законодательством. Из этого следует, что *право общего природопользования представляет собой использование природных объектов и их полезных свойств без закрепления за отдельными лицами и предоставления соответствующих разрешений на их использование*. Характерным признаком общего природопользования является то, что оно осуществляется без права владения. При общем природопользовании природный объект специально не выделяется конкретному физическому и юридическому лицу в пользование и не отводится в обособленное обладание природопользователя. Право общего природопользования характеризуется общедоступностью. Согласно ч. 2 ст. 13 Конституции каждый гражданин имеет право пользоваться природными объектами. Право общего природопользования граждан непосредственно предопределяется естественными правами человека на использование природных объектов: правом на свободное передвижение по земле, правом на пользование водными и озеленительными объектами для отдыха и оздоровления, правом на пользование атмосферным воздухом для того, чтобы дышать, правом на здоровую среду обитания. Оно является таким же естественным правом человека, как и право на жизнь, на здоровье, на производство потомства и т. д. Право общего природопользования граждан возникает в силу факта рождения и сопровождает их на всем протяжении существования в естественной природной среде.

Право общего природопользования неотъемлемо присуще гражданам независимо от его признания государством и предоставления государственными органами. Государство и его органы не могут представлять или изымать право общего природопользования. Государство и его органы обязаны обеспечивать надлежащие условия для его реального осуществления, а в случаях нарушения — нести ответственность перед гражданами государства. Такая трактовка природоресурсовых прав человека получила широкое признание в международных документах. В таком содержании право граждан на общее природопользование закреплено в и современном национальном законодательстве Украины.

Из этого не следует, что государство и его органы вовсе лишены возможности регламентировать право общего природопользования граждан законодательными актами или в ином нормативно-правовом порядке, устанавливая пределы его надлежащего осуществления, ограничивать в целях обеспечения общественных интересов и достижения общего блага. Такие ограничения права общего природопользования содержатся, например, в лесном законодательстве, регламентирующем право пребывания граждан в лесах в пожароопасные периоды года, в законодательстве о природно-заповедном фонде с целью обеспечения сохранности особо охраняемых объектов, в законодательстве о растительном мире с целью предотвращения чрезмерного сбора целебных трав и т. д. Таким образом, право общего природопользования граждан основано на законодательстве и подвергается правовому регулированию.

Правом общего природопользования обладают не только граждане, но и юридические лица. В порядке общего природопользования предприятия, учреждения и организации могут извлекать полезные свойства природных объектов без их закрепления за ними и предоставления разрешений на их использование. Так, согласно новой редакции ч. 3 ст. 48 Водного кодекса не относятся к специальным видам водопользования: пропуск воды через гидроузлы (кроме

гидроэнергетических); подача (перекачивание) воды водопользователям в маловодные регионы; устранение вредного действия вод (подтопление, засоление, заболачивание);

использование подземных вод для изъятия полезных компонентов; изъятие воды из недр вместе с добычей полезных ископаемых; выполнение строительных, дноуглубительных и взрывных работ; добыча полезных ископаемых и водных растений; прокладывание трубопроводов и кабелей; проведение буровых, геологоразведочных работ; другие работы, которые выполняются без забора воды и сброса обратных вод.

Общее природопользование имеет место, например, и при пользовании реками, озерами, водохранилищами, каналами, и другими водоемами, а также внутренними морскими водами и водами акваториями моря согласно ч. 1 ст. 67 Водного кодекса, являющимися водными путями общего пользования для водного транспорта. А по ч. 1 ст. 69 Водного кодекса забор воды для противопожарных надобностей осуществляется из любых водных объектов без разрешения на специальное водопользование.

Общее природопользование свойственно и лесному законодательству. Так, согласно ст. 49 Лесного кодекса в порядке общего использования лесных ресурсов граждане имеют право свободно пребывать в лесах, бесплатно собирать для собственного потребления дикорастущие травянистые растения, цветы, ягоды, орехи, плоды, грибы и т. д. Такие виды общего природопользования могут осуществляться предприятиями, учреждениями, организациями, хозяйственными обществами, кооперативами и общественными объединениями граждан, если они не являются видами их производственно-хозяйственной деятельностью, т. е. специальной уставной деятельностью с целью получения прибыли. При осуществлении общего природопользования физические и юридические лица обязаны выполнять требования пожарной безопасности в лесах, пользоваться лесными ресурсами в сроки, установленные государственными лесохозяйственными органами, и способами, не причиняющими вред воспроизводству лесных ресурсов. К общему природопользованию физических и юридических лиц в земельном законодательстве следует отнести право на использование в установленном порядке для нужд хозяйства имеющих на земельном участке, общераспространенных полезных ископаемых, лесных угодий, водных объектов, а также использовать другие полезные свойства земли, предусмотренные земельным законодательством. По существу, значительные земельные площади рекреационного назначения, используемые согласно требованиям Земельного кодекса для массового отдыха населения, осуществляются на основе права общего природопользования.

Своеобразные виды общего землепользования в форме возложения на собственников земельных участков и землепользователей обязанности соблюдать правила добрососедства закреплены в ст. 40 Земельного кодекса. Собственники земли и землепользователи обязаны: разрешать проход к дорогам общего пользования, а также для сооружения или ремонта межевых знаков и сооружений; не чинить препятствий в проведении к смежному земельному участку необходимых коммуникаций; принимать меры к недопущению возможности стока дождевых и сточных вод, проникновения ядохимикатов и минеральных удобрений на смежный земельный участок.

Необходимость в осуществлении подобных мероприятий возникает не только при смежном землепользовании или у соседствующих землепользователей. Предприятия, организации и учреждения при проведении магистральных трубопроводов, линий электропередачи и связи, проведении ремонтных работ на

дорогах, выполнении неотложных мероприятий технического характера, ликвидации последствий аварий и т. д. также сталкиваются с необходимостью использования земельных участков без их предоставления в пользование. В подобных случаях имеет место как бы сервитутное право, т. е. право на использование чужого земельного участка для удовлетворения обыденных потребностей или право требования предотвращения негативного воздействия на используемый земельный участок. Признание сервитутного права земельным законодательством должно привести к его правовой регламентации и в других отраслях законодательства<sup>1</sup>.

Особенности содержания недр земли как природных объектов определяют специфику использования их полезных свойств. Горное законодательство не подразделяет приро-

<sup>1</sup> Проект нового Гражданского кодекса Украины, принятый Верховной Радой в первом чтении 5 июня 1997 года, в ст. 408 предусматривает земельный сервитут. См.: Українське право.— 1999.— № I,— С. 173.

допользование на общее и специальное, но само содержание видов недропользования позволяет выделить как общие, так и специальные виды использования недр. В основном полезные ископаемые недр разрабатываются и используются на основе специального природопользования. Но в горном законодательстве имеется немало норм, предоставляющих гражданам и предприятиям возможности использования полезных свойств недр на основе общего природопользования. Так, ч. 2 ст. 19 Кодекса о недрах прямо предусматривает право пользования недрами без предоставления горного отвода либо специального разрешения (лицензии). Наиболее типичным видом общего недропользования является их использование при осуществлении землепользования. Согласно ч. 1 ст. 23 Кодекса о недрах землевладельцы и землепользователи в пределах предоставленных им земельных участков имеют право без специальных разрешений (лицензий) и горного отвода добывать для своих хозяйственных и бытовых нужд полезные ископаемые местного значения и торф общей глубиной разработки до двух метров и пресные подземные воды до 20 метров, а также использовать недра для хозяйственных и бытовых нужд. При этом виды землепользования для физических и юридических лиц являются специальными, а недропользование — общим.

#### **4. Правовое регулирование специального природопользования**

В порядке специального использования природных ресурсов гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям, согласно с ч. 3 ст. 38 Закона «Об охране окружающей природной среды», предоставляются во владение, пользование или в аренду природные ресурсы на основании специальных разрешений, зарегистрированных в установленном порядке, за плату для осуществления производственной и иной деятельности, а в случаях, предусмотренных законодательством, — на льготных условиях. Приведенное положение природоохранного закона охватывает основные признаки специального природопользования. К ним относятся: наличие специального разрешения на использование природных ресурсов, выделение в обособленное владение и пользование природного объекта или его ресурсных компонентов, строго целевое использование предоставленного природного объекта, регистрация в установленном порядке соответствующего вида специального природопользования, внесение платы за специальное использование природных объектов и ресурсов и некоторые другие характерные черты. Таким образом, *право специального природопользования представляет собой постоянное или временное владение и пользование природными объектами для осуществления производственно-хозяйственных и иных видов деятельности, в том числе на условиях аренды или концессии, на основании специальных разрешений и на платных условиях в целях извлечения полезных свойств природных ресурсов.*

Специальное природопользование характеризуется выделением юридическим и физическим лицам природных объектов в обособленное обладание. Учитывая это обстоятельство, действующее законодательство более детально регламентирует право специального природопользования. Оно нашло свое закрепление во всех отраслях ресурсного законодательства. Так, согласно ст. 19 горного закона, недра предоставляются в пользование предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам лишь при наличии у них специального разрешения (лицензии) на пользование участком недр. Недра предоставляются для геологического изучения, в том числе для опытно-промышленной разработки месторождений полезных ископаемых, для добычи пресных подземных вод и разработки месторождений торфа, для захоронения отходов производства и других вредных веществ, а также сброса сточных вод и иных специальных целей. Добыча полезных ископаемых местного значения и торфа с применением специальных технических средств, которые могут привести к нежелательным изменениям окружающей природной среды, в соответствии с ч. 2 ст. 23 Кодекса о недрах согласовываются с местными Советами и органами Минэкоресурсов на местах.

Специальное природопользование в наибольшей степени Детализировано в водном законодательстве.

Специальное водопользование согласно новой редакции ч. 1 ст. 48 Водного кодекса представляет собой забор воды из водных объектов с применением сооружений или технических устройств, использование воды и сброс загрязняющих веществ в водные объекты, включая забор воды и сброс загрязняющих веществ с обратными водами с применением каналов.

Специальное водопользование осуществляется юридическими и физическими лицами прежде всего для удовлетворения питьевых нужд населения, а также для хозяйственно-бытовых, лечебных, оздоровительных,

сельскохозяйственных, промышленных, транспортных, энергетических, рыбохозяйственных и иных государственных и общественных нужд. В водном законодательстве довольно подробно регламентируется специальное водопользование для удовлетворения питьевых и хозяйственно-бытовых нужд населения, специальное пользование водными объектами для лечебных, курортных и оздоровительных целей, особенности специального пользования водными ресурсами для нужд различных отраслей экономики и т.д. Специальное природопользование присуще и лесному законодательству. В соответствии со ст. 50 Лесного кодекса специальное использование лесных ресурсов осуществляется в пределах земельных участков лесного фонда, предоставленных для этого в пользование. Земельный участок лесного фонда может предоставляться одному или нескольким лесопользователям для специального использования различных видов лесных ресурсов. Лесопользователи могут осуществлять следующие виды специального использования лесных ресурсов: заготовку древесины во время рубок главного пользования; заготовку живицы; заготовку второстепенных лесных материалов (пень, дуб, кора, древесная зелень и т.п.); побочные лесные пользования.

Особому правовому регулированию лесным законодательством подвергнуты виды специального пользования земельными участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства, культурно-оздоровительных, рекреационных, спортивных и туристических целей и проведения научно-исследовательских работ, а также специального использования лесных ресурсов и пользования земельными участками лесного фонда на природно-заповедных территориях и объектах, в лесах населенных пунктов, в приграничной полосе и в лесах, подвергшихся радиоактивному загрязнению. Правовое регулирование этих видов специального лесопользования переплетаются с требованиями земельного законодательства. Земельное законодательство не содержит прямого указания на специальное землепользование, но по существу все отводные и договорные виды землепользования являются специальными. В соответствии со ст. 7 Земельного кодекса предоставляемые в постоянное пользование земельные участки гражданам для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, и личного подсобного хозяйства, сельскохозяйственным предприятиям и организациям для осуществления производственно-хозяйственной деятельности, общественным объединениям и религиозным организациям для удовлетворения своих потребностей, промышленным, транспортным и другим несельскохозяйственным предприятиям, учреждениям и организациям для размещения своих объектов, специализированным предприятиям для ведения лесного хозяйства, жилищным, жилищно-строительным, гаражно-строительным и жилищно-строительным предприятиям и кооперативам для осуществления строительства, совместным предприятиям, международным объединениям и организациям с участием украинских, иностранных юридических и физических лиц, предприятиям, полностью принадлежащим иностранным инвесторам для осуществления своих видов деятельности в Украине являются ни чем иным, как специальными видами землепользования. Наиболее определенно специальные виды землепользования проявляются в использовании земель сельскохозяйственного назначения. Так, согласно ст. 48 Земельного кодекса они предоставляются в пользование: гражданам — для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, сенокосения и выпаса скота; гражданам, кооперативным, коллективным и другим сельскохозяйственным предприятиям и организациям — для ведения товарного сельскохозяйственного производства; сельскохозяйственным научно-исследовательским учреждениям и учебным заведениям, сельским профессионально-техническим училищам и общеобразовательным школам — для опытных и учебных целей, пропаганды передового опыта и ведения сельского хозяйства;

несельскохозяйственным предприятиям, учреждениям и организациям, общественным объединениям и религиозным организациям — для ведения подсобного сельского хозяйства. Приведенные виды землепользования представляют собой специальное природопользование с явно выраженным целевым назначением использования земли как природного объекта.

Специальное природопользование предусмотрено в ст. 12 Закона «О животном мире», к нему относятся: промысловые виды охоты и рыболовства, использование объектов животного мира в научных целях, использование полезных свойств и продуктов жизнедеятельности животных, добычу диких животных с целью содержания и разведения их в неволе для коммерческих и других целей и т.д. Согласно ст. 10 Закона «О растительном мире» к специальным видам использования зеленой растительности отнесены сбор лекарственных растений, цветов, ягод, плодов, орехов, семян, грибов, заготовка сена, выпас скота и некоторые другие виды пользования естественным растительным миром, осуществляемые на основании разрешений в целях получения прибыли от реализации этих ресурсов или продуктов их переработки. В случаях осуществления физическими и юридическими лицами указанных видов использования ресурсов растительного мира для удовлетворения собственных потребностей без целей получения прибыли, они будут представлять собой реализацию ими своих прав общего природопользования.

Несмотря на природоохранную направленность Законов «О природно-заповедном фонде» и «Об охране атмосферного воздуха» в их содержании также обнаруживаются специальные виды природопользования. Согласно ст. 9 природно-заповедного закона к ним можно отнести использование объектов природно-

заповедного фонда в природоохранных, оздоровительных, научно-исследовательских и просветительско-воспитательных целях. Кроме перечисленных видов специального пользования объектами природно-заповедного фонда, отнесенных законом к основным, они могут использоваться для заготовки древесины, лекарственных и других ценных растений, их плодов, сена, выпаса скота, ведения охоты и занятия рыболовством, если такие виды использования не противоречат целевому назначению территорий и объектов природно-заповедного фонда.

К своеобразному виду специального природопользования можно отнести и использование атмосферного воздуха в качестве сырья основного производственного назначения, предусмотренного в ст. 10 воздухоохранного закона. В пользу такого вывода говорит само содержание законодательного требования о нормативах объемов использования атмосферного воздуха в качестве сырья основного производственного назначения, разрабатываемых и утверждаемых в порядке, определенном Кабинетом Министров Украины. Этот порядок предусматривает использование атмосферного воздуха в качестве сырья основного производственного назначения в соответствии с разрешениями.

##### **5. Правовое содержание рационального использования природных ресурсов**

Содержанием правового регулирования использования природных ресурсов является совокупность прав и обязанностей физических и юридических лиц как природопользователей. При этом правовое содержание использования объектов природы охватывает права и обязанности, включаемые в нормы правового института, в правовые отношения и в конкретные правомочия природопользования. К ним относятся права и обязанности, определяющие условия и порядок получения и утраты возможностей использования природных объектов, субъективные права и юридические обязанности, обеспечивающие извлечение полезных свойств естественных ресурсов в процессе их использования, управомачивающие и обременяющие требования законодательства, возлагаемые на природопользователей.

Правовое содержание природопользования включает в себя права и обязанности физических и юридических лиц, осуществляющих как общее, так и специальное природопользование. К содержанию общего природопользования относится, например, конституционное право граждан на пользование природными объектами народной собственности, предусмотренное в ст. 13 Основного закона, и конституционная обязанность не наносить вред природе, закрепленная в ст. 66 Конституции. Правовое содержание специального природопользования составляют, например, субъективное право на самостоятельное использование природного объекта в процессе производственно - хозяйственной деятельности и юридическая обязанность вносить плату за специальное использование природных ресурсов.

В связи с тем, что специальное природопользование оказывает существенное влияние на состояние природных ресурсов и качество окружающей среды, его содержание является более регламентированным в действующем природоресурсовом и природоохранном законодательстве. Это определяется и тем, что если содержание права общего природопользования может состоять из правомочия пользования без обладания правом владения, то в содержание права специального природопользования входят и правомочие владения, и правомочие пользования. В большинстве случаев без обособленного владения природными объектами или их ресурсами невозможно надлежащее осуществление природопользования. Более того, владение природным объектом составляет необходимую предпосылку использования его полезных свойств<sup>1</sup>. В зависимости от видов и целей специального использования природных ресурсов определяются объем и содержание предоставляемых прав и возлагаемых обязанностей на субъектов — природопользователей. Это свойственно не только использованию различных природных объектов, но и различным субъектам, пользующимся одними и теми же природными ресурсами. Отличаются, например, объем и содержание прав и обязанностей сельскохозяйственного и несельскохозяйственного землепользователя, право специального водопользования для удовлетворения питьевых и хозяйственно-бытовых нужд населения и специальное водопользование для транспортных или энергетических потребностей.

Отраслевые природоресурсовые кодексы и законы предусматривают основные права и обязанности природопользователей в наиболее общей форме. В зависимости от видов природных объектов и специфики используемых ресурсов осуществляется законодательное закрепление правового содержания природопользования, т. е. соответствующих наиболее характерных для них прав и обязанностей. При вступлении юридических и физических лиц как природопользователей в конкретные правоотношения эти общие права и обязанности приобретают содержание конкретного субъективного права и юридической обязанности.

Общие права землепользователей, например, закреплены в ст. 39 Земельного кодекса. Согласно указанной норме землепользователи имеют право: самостоятельно хозяйствовать на земле; собственности на посевы и посадки сельскохозяйственных культур и насаждений, а также на произведенную сельскохозяйственную продукцию и доходы от ее реализации; использовать в установленном по-

<sup>1</sup>См.: Бринчук М.М. Экологическое право.— М., 1998.— С. 217; Вовк Ю.А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей природной среды. Общая часть.— Харьков, 1986. С. 151.

рядке для нужд хозяйства имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, торф, лесные угодья, водные объекты, а также другие полезные свойства земли; возводить жилые, производственные, культур-до-бытовые и другие строения; получить компенсацию за повышение плодородия почв в случае изъятия или добровольного отказа от земельного участка.

Общие обязанности землепользователей определены в ст. 40 Земельного кодекса. В соответствии с ее содержанием землепользователи обязаны: обеспечивать использование земли в соответствии с целевым назначением и условиями ее предоставления; эффективно использовать землю в соответствии с проектом внутрихозяйственного землеустройства, повышать ее плодородие и применять природоохранные технологии производства; не допускать ухудшения экологической обстановки на земельной территории в результате своей хозяйственной деятельности;

осуществлять комплекс мероприятий по охране земель, предусмотренных земельным законодательством; своевременно вносить земельный налог или арендную плату за землю; не нарушать права собственников земельных участков и землепользователей, в том числе арендаторов; сохранять геодезические знаки, противоэрозионные сооружения, сети оросительных и осушительных систем; соблюдать режим санитарных зон и особо охраняемых территорий. Землепользователи обязаны также соблюдать правила добрососедства, которыми им предписывается не чинить препятствий в надлежащем осуществлении землепользования на смежных земельных участках.

В некоторых отраслевых законодательных актах основные права и обязанности специальных природопользователей предусмотрены в одной норме и рассматриваются в тесном единстве. В такой форме закреплено содержание права лесопользования в стст. 18 и 19 Лесного кодекса, с выделением основных прав и обязанностей постоянных и временных лесопользователей. Права и обязанности недропользователей вообще закреплены вместе в одной норме горного закона.

Согласно ст. 24 Кодекса о недрах пользователи недр имеют право: осуществлять на предоставленном им участке недр геологическое изучение, комплексную разработку месторождений полезных ископаемых и другие работы согласно условиям специального разрешения (лицензии); распоряжаться добытыми полезными ископаемыми, если иное не предусмотрено законодательством или условиями специального разрешения (лицензии); осуществлять на условиях специального разрешения (лицензии) консервацию предоставленного в пользование месторождения полезных ископаемых или его части; на первоочередное продление срока временного пользования недрами.

Вместе с тем пользователи недр обязаны: использовать недра в соответствии с целями, для которых они были предоставлены; обеспечивать полноту геологического изучения, рациональное и комплексное использование и охрану недр; обеспечивать безопасность людей, имущества и окружающей природной среды; приводить земельные участки, нарушенные при пользовании недрами, в состояние, пригодное для дальнейшего их использования в общественном производстве; выполнить другие требования по пользованию недрами, установленные законодательством.

Правовое содержание природопользования включает не только права и обязанности субъектов — природопользователей, но и законодательные ограничения по их осуществлению. Такие ограничения в том или ином объеме предусмотрены в земельном, горном, водном, лесном, природно-заповедном, фаунистическом и флороохранном законодательстве. Юридические ограничения природопользования могут быть установлены по различным причинам, но, как правило, преследуют цели обеспечения рационального использования природных ресурсов и эффективной охраны окружающей среды. В соответствии, например, со ст. 45 Водного кодекса в случае маловодья, угрозы возникновения эпидемии и эпизоотии, а также в других предусмотренных законодательством случаях, права водопользователей могут быть ограничены либо условия водопользования изменены в целях обеспечения охраны здоровья людей и государственных интересов. При этом приоритетность предоставляется использованию вод для питьевых и бытовых нужд населения.

Права водопользователей, которые осуществляют специальное водопользование, могут быть ограничены органом, выдавшим разрешение на специальное водопользование либо предоставившим водный объект в пользование или в аренду. Права вторичных водопользователей могут быть ограничены первичными водопользователями по согласованию с органом, выдавшим разрешение на специальное водопользование либо предоставившим его в пользование. Право общего водопользования может быть ограничено в порядке, определенном законодательством.

В правовое содержание специального природопользования включаются и законодательные требования по обеспечению охраны и защиты прав и обязанностей физических и юридических лиц, осуществляющих использование природных ресурсов. Защитные и охраняющие правовые нормы наиболее обширное закрепление получили в земельном законодательстве применительно к землепользованию. Так, Земельный кодекс предусматривает сохранение права на земельный участок в случае разрушения строения — ст. 41, защиту прав землепользователей наравне с правом собственности на земельный участок — ст. 43, восстановление нарушенных прав землепользователей в административном и судебном порядке — ст. 44, гарантии прав

землепользователей в случаях изъятия или выкупа земельных участков для государственных или общественных нужд — ст. 46.

Правовые нормы, гарантирующие охрану и защиту прав природопользователей, в том или ином содержании нашли свое закрепление во всех отраслевых природоресурсовых кодексах и законах. Так, например, согласно ст. 25 Кодекса о недрах права пользователей недрами могут быть ограничены лишь в случаях, предусмотренных законодательством, а ущерб, причиненный нарушением их прав, подлежит возмещению в полном объеме, в соответствии со ст. 43 Водного кодекса права водопользователей охраняются законом, а их нарушенные права подлежат восстановлению в порядке, установленном законодательством, по ст. 20 Лесного кодекса вмешательство в деятельность лесопользователей со стороны государственных, хозяйственных и других органов и организаций запрещается, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами.

#### **6. Основания возникновения, изменения и прекращения права природопользования**

*Основаниями возникновения права природопользования* являются административные акты органов государственной власти и местного самоуправления, юридические факты в виде действий, направленных на порождение права природопользования и события не волевого характера. При этом не волевые события характерны для возникновения видов общего природопользования, независимо от их законодательного признания, а административные акты и юридические факты как основания возникновения права на использование природных объектов, присущие специальным видам природопользования и представляющие собой законодательно регламентированные способы использования природных ресурсов. В связи с тем, что подавляющее большинство природных объектов находится в ведении органов государственной власти и местного самоуправления, их административные акты преобладают в качестве оснований возникновения различных видов использования природных ресурсов. В правовой литературе акты органов государственной власти и местного самоуправления рассматривают в качестве «административных оснований возникновения права природопользования».

*Административно-правовые основания возникновения права природопользования* заключаются в принятии решений о предоставлении природных объектов в пользование. При этом оно должно быть надлежащим образом рассмотрено, принято компетентным органом, отвечать требованиям законности и т. д. По своим формам они могут быть решениями, разрешениями, лицензиями, удостоверениями, ордерами, билетами и т. д. Таким образом, административно-правовые основания природопользования должны отвечать всем требованиям разрешительного способа предоставления природных объектов в пользование.

*Решение*, порождающее право пользования природным объектом, может быть в форме обыкновенного административного акта на предоставление, например, земельного участка во временное краткосрочное пользование и сложного многостадийного акта, имеющего место при отводе земельного участка в постоянное пользование. Предоставление природного объекта в пользование в порядке отвода предполагает не только принятие решения, но и совершение определенных юридически значимых действий. Поэтому акт отвода представляет собой не документ, а является сложным юридическим фактом, порождающим право природопользования.

' См.: Петров В.В. Экологическое право России.— М., 1995.— С. 135.

*Акт отвода* земли в постоянное пользование в соответствии со ст. 19 Земельного кодекса предполагает обращение физических лиц с заявлением, а юридических лиц — с ходатайством о предоставлении земельного участка компетентным органом, рассмотрение им заявления или хо-, датайства, вынесение решения по ним, выдачу разрешения на подготовку проекта отвода, утверждение разработанного проекта, определение границ земельного участка на местности, выдачу государственного акта на право постоянного пользования земельным участком и его регистрацию соответствующим Советом.

Отвод в качестве сложного и многостадийного административного основания возникновения права природопользования присущ не только земельному, но и горному законодательству. Так, согласно ст. 17 Кодекса о недрах горным отводом является часть недр, предоставленная пользователям для промышленной разработки месторождений полезных ископаемых и целей, не связанных с добычей полезных ископаемых. Пользование недрами за пределами горного отвода запрещается.

*Разрешение* как административный акт, порождающий природопользование, имеет место в законах «О животном мире» и «О растительном мире». Водном кодексе и других природоресурсовых законодательных актах. Так, согласно ст. 49 Водного кодекса специальное водопользование осуществляется на основании разрешения. Разрешение на специальное водопользование выдается: государственными органами охраны окружающей природной среды — при использовании водных объектов общегосударственного значения и соответствующими Советами по согласованию с государственными органами охраны окружающей природной среды — при использовании водных объектов местного значения. В разрешении на специальное водопользование определяются лимит забора воды, лимит использования воды и лимит сброса загрязняющих веществ.

Разрешение на специальное природопользование в разных отраслях ресурсного законодательства имеет



различные формы. Так, в соответствии со ст. 51 Лесного кодекса специальное использование лесных ресурсов на предоставленном земельном участке лесного фонда производится по специальному разрешению — соответственно по лесорубочному билету (ордеру) или лесному билету. На отведенных земельных участках лесного фонда могут использоваться лишь те лесные ресурсы, на которые выдано специальное разрешение. Формы лесорубочного билета (ордера) и лесного билета и порядок их выдачи утверждаются Кабинетом Министров Украины.

*Лицензия* как административное основание возникновения права специального природопользования представляет собой специальное разрешение на осуществление определенных видов деятельности с использованием природных ресурсов. Природоресурсовая лицензия предусмотрена в горном законе и некоторых других законодательных актах. Так, согласно ст. 16 Кодекса о недрах лицензирование деятельности на пользование недрами — это единый порядок предоставления специальных разрешений (лицензий) на пользование участком недр с соответствующей целью. Специальные разрешения (лицензии) на пользование недрами в пределах конкретных участков предоставляются специализированным предприятиям и организациям, а также гражданам, имеющим соответствующую квалификацию, материально-технические и экономические возможности для пользования недрами.

Предоставление специальных разрешений (лицензий) на пользование недрами осуществляется после предварительного согласования с соответствующим Советом вопроса о предоставлении земельного участка для указанных нужд, кроме случаев, когда в предоставлении земельного участка нет необходимости. В отношении отдельных видов пользования недрами или отдельных пользователей недрами могут устанавливаться определенные ограничения, предусмотренные законодательством.

*Гражданско-правовые основания возникновения права природопользования* являются относительно новыми способами приобретения возможностей для использования природных объектов юридическими и физическими лицами. Они стали возможными после отмены запрета на аренду земли и других природных объектов, законодательного признания некоторых видов гражданско-правовых договоров, отдельных юридических фактов в виде юридически значимых действий или бездействия и других правовых обстоятельств в сфере использования природных ресурсов.

*Договор* как гражданско-правовое основание возникновения права природопользования в настоящее время широко известен природоресурсовому и экологическому законодательству. Наиболее распространенным видом договора является договор аренды. В соответствии с Законом договор аренды земли как временное возмездное владение и пользование земельными ресурсами для осуществления производственно-хозяйственных и иных видов деятельности является средством рационального и эффективного землепользования.

Внесенные изменения в Водный кодекс устранили некоторые ограничения по аренде водных объектов и несколько расширили возможности использования водных ресурсов на условиях договора аренды. Так, согласно новой редакции ч. 1 ст. 51 Водного кодекса водные объекты либо их части местного значения и ставки, которые находятся в бассейнах рек общегосударственного значения, могут предоставляться в пользование на условиях аренды водопользователям для рыбозахвата, производства сельскохозяйственной и промышленной продукции, а также для использования в лечебных и оздоровительных целях. Вместе с тем водный закон не допускает передачу арендатором права аренды водного объекта или его части другим субъектам хозяйствования. Арендодателями водных объектов общегосударственного значения являются Кабинет Министров Украины и местные государственные администрации. Право водопользования на условиях аренды оформляется договором, согласованным с государственными органами охраны окружающей природной среды и водного хозяйства.

Договорные основания природопользования могут иметь место применительно к использованию других природных ресурсов. Например, законодательству о животном мире известен договор на заготовку мяса и пушнины диких зверей, законодательство о растительном мире допускает возможности заключения договоров на заготовку лекарственных растений, древесных соков и других природных компонентов нелесной растительности. Использование отдельных видов природных объектов в соответствии с Законом «О концессиях» от 16 июля 1999 года может осуществляться на основе концессионного договора. Можно предполагать, что с постепенным возвращением природных объектов и их ресурсов в гражданско-правовой имущественный оборот и развитием рыночных отношений с участием в них естественных богатств страны гражданско-правовые основания использования природных ресурсов будут расширяться и приобретать новые договорные формы.

*Основания изменения права природопользования* прямо не предусмотрены в природоресурсовых и экологических законодательных актах, но они вытекают из отдельных правовых норм. Наибольший интерес в этом отношении представляют основания изменения права природопользования, предусматриваемые в обновляемом и изменяющемся законодательстве. Так, Закон «О формах собственности на землю»<sup>1</sup>, которым были введены частная и коллективная формы собственности на землю наряду с государственной, по

существом изменил право граждан на пожизненное наследуемое владение земельными участками на право частной земельной собственности, а право постоянного землепользования сельскохозяйственных предприятий — на право коллективной собственности. В этой связи необходимо обратить внимание на то, в аналогичных случаях происходит изменение правовых оснований использования природных ресурсов. Основаниями изменения права на использование природных ресурсов могут являться административно-правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления в форме принятия решений, выдачи разрешений, предоставления лицензий и т. п. На основании решения, например, компетентных государственных органов исполнительной власти могут быть расширены виды использования природных ресурсов, осуществляемых наряду с предоставленными ранее видами природопользования, либо ограничены виды природопользования в связи с отнесением ранее использовавшихся объектов без каких-либо ограничений к природно-заповедному фонду. В действующем законодательстве встречаются и другие основания изменения права природопользования. К ним можно отнести возникновение прав на льготное использование природных ресурсов, возложение обязанностей по соблюдению особых требований охраны природного объекта, совершение отдельных видов гражданско-правовых сделок, наступление последствий стихийных явлений природы и т. д. Основания прекращения права природопользования предусмотрены в отраслевых природоресурсовых кодексах и законах. Так, в соответствии со ст. 55 Водного кодекса право юридических и физических лиц на специальное водополь-

<sup>1</sup> См.: О формах собственности на землю: Закон Украины от 30 января 1992 года. //Ведомости,— 1992.— № 18.— Ст. 225.

зование прекращается в случае: если отпала необходимость в специальном водопользовании; истечения срока специального водопользования; ликвидации предприятий, учреждений или организаций; передачи водохозяйственных сооружений другим водопользователям; признания водного объекта имеющим особое государственное значение, научную, культурную или лечебную ценность; нарушения условий специального водопользования и охраны вод; возникновения необходимости первоочередного удовлетворения питьевых и хозяйственно-бытовых нужд населения; систематического невнесения сбора в сроки, определенные законодательством.

Специфические особенности использования отдельных природных объектов и их ресурсов могут определять и особые основания прекращения соответствующих видов специального природопользования. Для земельного законодательства таким основанием является использование земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, их химическому и радиоактивному загрязнению, для горного законодательства — это пользование недрами с применением методов и способов, отрицательно влияющих на состояние недр, приводящих к загрязнению окружающей природной среды или вредным последствиям для здоровья населения, для лесного законодательства — не использование в установленные сроки лесных ресурсов, нарушения правил пользования землями лесного фонда или использования их не по назначению. По волевому признаку основания прекращения права природопользования можно подразделить на их прекращение по воле природопользователя, например при добровольном отказе от дальнейшего использования природного объекта; вопреки воле природопользователя, например при изъятии объекта для государственных или общественных нужд;

помимо воли природопользователя, например за правонарушение, т. е. несоблюдение требований и условий осуществления природопользования, предусмотренных законодательством. К основаниям прекращения права природопользования в связи с не волевыми событиями следует отнести естественные явления в самой природой среде, например исчезновение природного объекта в результате оползня, наводнения, землетрясения или иной стихийной ситуации.

Следует отличать прекращение права природопользования от временного приостановления природопользования, предусмотренного экологическим законом и постановлением Верховного Совета от 29 октября 1992 года<sup>1</sup>. Временное приостановление права природопользования может иметь место в случаях нарушения законодательства об охране окружающей природной среды, невыполнения требований разрешения на специальное использование природных ресурсов и превышение лимитов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в природную среду. <sup>1</sup>

Природоресурсовому и экологическому законодательству известны и случаи запрещения использования природных ресурсов. Так, согласно ст. 54 Водного кодекса пользование водными объектами, имеющими особое государственное значение, научную или культурную ценность, а также входящими в состав систем оборотного водоснабжения тепловых и атомных электростанции, может быть частично либо полностью запрещено в порядке, установленном законодательством. Аналогичные запреты содержатся в природно-заповедном законодательстве относительно использования объектов природно-заповедного фонда, изменяющего их первоначальное состояние или угрожающего естественному сохранению либо ведущего к их деградации.

## Глава 6

### ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ И КОНТРОЛЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ

#### 1. Понятие, виды и основные принципы управления в области охраны окружающей природной среды

Под управлением в области охраны окружающей природной среды следует понимать урегулированный нормами экологического права вид деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и объединений

' См.: О порядке ограничения, временного запрета (прекращения) или остановки деятельности предприятий, учреждений, организаций и объектов в случаях нарушения ими законодательства об охране окружающей природной среды. Утвержден постановлением Верховного Совета Украины от 29 октября 1992 года. //Ведомости.— 1992.— № 46.— Ст. 637.

граждан, направленный на обеспечение общественных отношений по использованию и охране объектов экологического права и соблюдение государственными органами, юридическими и физическими лицами и самоуправляющимися институциями установленных эколого-правовых норм.

Управление в области охраны окружающей природной среды базируется на ряде принципов, к основным из которых следует отнести: принцип законности управления природопользованием и охраной окружающей среды; принцип гармоничного сочетания экологических, экономических и социальных интересов населения в процессе осуществления природопользования и охраны окружающей среды; принцип сочетания объектного и административно-территориального управления в организации природопользования и охраны окружающей среды; принцип разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольных функций при организации деятельности специально уполномоченных государственных органов и некоторые другие принципы.

*Принцип законности управления природопользованием и охраной окружающей среды* означает, что все функции управления природопользованием и охраной окружающей среды должны осуществляться в строгом **соответствии** с требованиями Конституции, экологического законодательства и установленной компетенцией соответствующего органа управления, не нарушать охраняемых законом интересов природопользователей, государства и других юридических и физических лиц.

*Принцип гармоничного сочетания экологических, экономических и социальных интересов населения* в процессе осуществления природопользования и охраны окружающей среды обусловлен наличием неразрывной связи человека с окружающей его средой, выполняющей по отношению к нему наряду с экологической функцией экономическую функцию. Многие из свойств и компонентов окружающей природной среды не могут быть изменены в объеме или заменены другими искусственно созданными объектами. Это вызывает социальную необходимость осуществляемых функций управления. Данный принцип находит свое проявление, например, в требованиях учета экономических и социальных интересов населения при подготовке заключения, вия экологической экспертизы.

Принцип сочетания объектного и административно-территориального управления *природопользованием и охраной окружающей среды* заключается в том, что в тех случаях, когда в интересах рационального природопользования и охраны окружающей среды функции управления не могут с надлежащей степенью эффективности реализовываться в рамках традиционного административно-территориального подхода, управление организуется в отношении отдельно охраняемого или используемого объекта, расположенного на территории нескольких административно-территориальных образований. Наибольшее распространение данный принцип получил в области управления территориями и объектами природно-заповедного фонда, а также в бассейновом принципе использования и охраны водных объектов и их биологических ресурсов.

*Принцип разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольных функций* при организации деятельности специально уполномоченных органов управления природопользованием и охраной окружающей среды заключается в том, что, с одной стороны, полный объем контрольных функций не может быть делегирован субъектам хозяйствования, и, с другой стороны, контрольные органы лишены права осуществления непосредственной хозяйственной деятельности в области специального природопользования и хозяйственной эксплуатации природных ресурсов. Содержание деятельности по осуществлению управления в области охраны окружающей среды раскрывается через функции, каждая из которых представляет собой обособленный вид деятельности, имеющий конкретную цель, порядок осуществления и определенный круг субъектов.

В зависимости от выполняемых функций управление в области экологии делится на общее и специальное управление. В рамках общего управления осуществляются организационно-контрольные функции, а в рамках специального — функции прогнозирования, планирования, стандартизации, лицензирования, нормирования, сертификации, информирования, организации экологических экспертиз, ведения

природоресурсовых кадастров. Красной и Зеленой книг, ведение кадастров экологически опасных объектов и территорий и реестра потерпевших от чрезвычайных экологических ситуаций, экологический контроль, экологический мониторинг, экологическое воспитание и образование и некоторые другие. В зависимости от субъектов управление в области охраны окружающей среды делится на государственное управление, местное самоуправление, общественное и ведомственное управление.

## **2. Органы управления в области охраны окружающей природной среды, их функции и компетенция**

Органы управления в области охраны окружающей природной — это юридически обособленные государственные, самоуправляющие и общественные институции, уполномоченные в пределах общей либо специальной компетенции осуществлять властные и иные функции в области использования и охраны объектов экологического права. Органами управления в области экологии являются органы общего государственного управления, органы специального государственного управления, органы местного самоуправления, органы управления общественных объединений экологического и не экологического профиля, органы управления хозяйствующих субъектов, в том числе органы межхозяйственного управления.

Органы общего государственного управления — это уполномоченные законом органы государственной исполнительной власти, осуществляющие наряду с общими полномочиями функции обеспечения эффективного использования и охраны объектов экологического права. К ним относятся: Президент Украины, Кабинет Министров Украины, правительство Автономной Республики Крым, Государственные администрации на местах. Компетенция этих органов предусмотрена разделами 4-6 Конституции Украины, Законом «О местных государственных администрациях» рядом других актов законодательства.

Органы специального государственного управления — это специально уполномоченные органы центральной исполнительной власти и их подразделения на местах, реализующие функции управления в области обеспечения рационального использования природных ресурсов и эффективной охраны окружающей природной среды. В зависимости от объема и широты эколого-правовой компетенции они, в свою очередь, делятся на органы надведомственного и ведомственного государственного управления.

Специальными органами надведомственного управления и контроля являются Министерство экологии и природных ресурсов и Министерство охраны здоровья. Их компетенция по отношению к обеспечению эффективного использования и охране объектов экологического права является общей и охватывает большинство сторон государственно-правового регулирования экологических отношений.

*Правовой статус и компетенция Министерства экологии и природных ресурсов* определены Положением о нем, утвержденным Указом Президента Украины, в соответствии с которым Минэкоресурсов является специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов<sup>1</sup>. Минэкоресурсов является также главным органом в системе центральных и иных органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования природных ресурсов, экологической, ядерной и радиационной безопасности, а также гидрометеорологической, топографо-геодезической и картографической деятельности.

Минэкоресурсов является правопреемником Министерства охраны окружающей природной среды и ядерной безопасности, Госкомитета по вопросам геологии и использования недр. Госкомитета по вопросам гидрометеорологии, Государственной администрации ядерного регулирования, Главного управления геодезии, картографии и кадастра, Государственной комиссии в делах испытаний и регистрации способов защиты и регуляторов роста растений и удобрений.

Основными задачами Минэкоресурсов являются: обеспечение реализации государственной политики в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования природных ресурсов (земли, недр, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, лесов и иной растительности, животного мира, морской среды и природных ресурсов территориальных вод, континентального шельфа и исключительной морской экономической зоны), экологической, ядерной и радиационной безопасности, а также гидрометеорологической, топографо-геодезической и картографической деятельности, и на этой основе создание экологических предпосылок для стабильного развития страны.

Задачами Минэкоресурсов являются также осуществление комплексного управления и регулирования в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, обеспечение государственного контроля за соблюдением требований законодательства об охране окружающей природ-

<sup>1</sup> См.: Вопросы Министерства экологии и природных ресурсов Украины. Указ Президента Украины №724/2000 от 29 мая 2000 года.

ной среды, рациональным использованием природных ресурсов, экологической безопасностью, гидрометеорологической, топографо-геодезической и картографической деятельностью, а также

государственного надзора за состоянием ядерной и радиационной безопасности. Минэкоресурсов в соответствии с возложенными на него задачами в порядке, установленном законодательством:

- готовит предложения по формированию и реализации и реализует государственную политику и государственные программы в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования и воспроизведения природных ресурсов, обеспечения экологической, ядерной и радиационной безопасности, а также гидрометеорологической, топографо-геодезической и картографической деятельности;
- координирует деятельность центральных и местных органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической, ядерной и радиационной безопасности, а также гидрометеорологической, топографо-геодезической и картографической деятельности;
- осуществляет государственное регулирование ядерной и радиационной безопасности, устанавливает критерии, требования и условия обеспечения безопасности во время использования ядерной энергии, организует функционирование национальной системы учета ядерного материала и контроля за ним, выполняет функции компетентного органа по вопросам безопасности перевозок ядерных материалов и радиоактивных веществ, проводит экспертизу безопасности ядерных установок, объектов, предназначенных для обращения с радиоактивными отходами, источников ионизирующего излучения, выполняет функции национального регулирующего органа согласно Конвенции ООН о ядерной безопасности;
- осуществляет государственный контроль за соблюдением норм и правил в сфере использования и охраны природных ресурсов, в том числе земли, ее недр, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, лесов, объектов растительного и животного мира, морской среды, а также природных ресурсов территориальных вод, континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны, территорий и объектов природно-заповедного фонда, требований экологической безопасности, в том числе в пунктах пропуска через государственную границу, в сфере обращения с отходами, геологического изучения недр (государственный геологический контроль), гидрометеорологической, топографо-геодезической и картографической деятельности (государственный геодезический надзор);
- осуществляет государственный надзор за состоянием ядерной и радиационной безопасности в государстве, контролирует разработку и реализацию мероприятий, направленных на предотвращение аварий на ядерных установках, и обеспечение готовности к ликвидации их последствий;
- организует и осуществляет государственную экологическую экспертизу, проведение мониторинга окружающей природной среды, создание и функционирование экологических, географических и иных информационных систем;
- обеспечивает ведение государственных кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых, государственного баланса запасов полезных ископаемых, государственных кадастров растительного и животного мира и , государственного водного кадастра, формирует Государственный фонд месторождений полезных ископаемых и государственный фонд недр;
- утверждает нормы и правила по охране окружающей природной среды, рациональному использованию природных ресурсов, экологической, ядерной и радиационной безопасности, обращению с отходами, а также гидрометеорологической, топографо-геодезической и картографической деятельности, анализирует практику их применения;
- осуществляет в пределах своих полномочий мероприятия по адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза и имплементации в национальное законодательство норм соответствующих международно-правовых актов, стороной которых является Украина;
- участвует вместе с соответствующими органами исполнительной власти в работе по стандартизации, сертификации, аккредитации, метрологическому обеспечению в сфере охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов, экологической, ядерной и радиационной безопасности, а также гидрометеорологической, топографо-геодезической и картографической деятельности;
- выдает разрешения (лицензии) на поиск и эксплуатацию месторождений полезных ископаемых и деятельность в сфере использования ядерной энергии, гидрометеоро-

326

оологическую, топографо-геодезическую и картографическую деятельность и в иных случаях, предусмотренных законодательством, а также контролирует соблюдение условий выданных разрешений (лицензий), приостанавливает и аннулирует их действие;

- выдает в установленном порядке разрешения (лицензии) на специальное использование природных ресурсов, специальные разрешения на пользование недрами, разрешения на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, на размещение, трансграничную перевозку и

- осуществления иных операций в сфере обращения с отходами; является национальным компетентным органом по вопросам перевозки опасных отходов и их удаления;
- утверждает или согласовывает лимиты и квоты на использование или добычу природных ресурсов общегосу- , дарственного значения, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, если это приводит к загрязнению природных ресурсов общегосударственного значения, а также на образование и размещение отходов;
  - разрабатывает нормативы отчислений за геологоразведочные работы, выполненные за счет Государственного бюджета, сборов за использование природных ресурсов, размещение отходов, за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду;
  - обеспечивает развитие заповедного дела, сохранение биологического и ландшафтного многообразия, формирование национальной экологической сети, ведение Красной книги и Зеленой книги, осуществляет государственное управление по вопросам организации, охраны и использования территорий и объектов природно-заповедного фонда;
  - организывает проведение государственных испытаний пестицидов и агрохимикатов отечественного и иностранного производства, осуществляет их государственную регистрацию и утверждает перечни пестицидов, разрешенных для использования в Украине, устанавливает регламенты их применения, осуществляет аккредитацию учреждений и организаций, которые проводят государственные испытания пестицидов и агрохимикатов, предоставляет разрешения на ввоз в Украину, производство исследовательских партий и применение незарегистрированных пестицидов и агрохимикатов для проведения государственных испытаний, научных исследований и в иных предусмотренных случаях;
  - осуществляет управление государственной системой гидрометеорологических наблюдений, обеспечивает ее функционирование и развитие, организывает гидрометеорологическое прогнозирование и обеспечение в установленном порядке органов государственных властей, органов местного самоуправления и населения информацией о состоянии и прогнозируемых изменениях гидрометеорологических условий и об опасных и стихийных гидрометеорологических явлениях;
  - обеспечивает осуществление гидрометеорологического обслуживания предприятий, учреждений и организаций энергетики, агропромышленного комплекса, строительства, коммунального хозяйства, транспорта, рыбных промыслов в морях и океанах и иных потребителей гидрометеорологической информации независимо от формы собственности, является полномочным национальным метеорологическим органом по организации предоставления услуг по метеорологическому обслуживанию авионавигации на внутренних и международных авиалиниях в соответствии с требованием Всемирной метеорологической организации и Международной организации гражданской авиации;
  - принимает участие в планировании и осуществлении мероприятий по предупреждению и реагированию на чрезвычайные ситуации в части обеспечения экологической, ядерной и радиационной безопасности;
  - организывает и координирует выполнение общегосударственных топографо-геодезических и картографических работ, проведение астрономо-геодезических, гравиметрических, картоиздательских работ, аэрокосмических съемок для дистанционного зондирования Земли с целью изучения природных ресурсов и состояния окружающей среды;
  - осуществляет топографо-геодезическое и картографическое обеспечение проведения земельной реформы, выполнение государственных и региональных программ, осуществление мероприятий по охране окружающей природной среды, использованию природных ресурсов, развитию туризма, рекреации, а также иных государственных потребностей;
  - осуществляет международное сотрудничество в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования природных ресурсов, обеспечения экологической, ядерной и радиационной безопасности, а также гидро-

метеорологической, топографо-геодезической и картографической деятельности, принимает участие в подготовке международных договоров Украины, представляет и защищает национальные интересы в соответствующих международных организациях, координирует деятельность центральных органов исполнительной власти с целью обеспечения выполнения обязательств, которые вытекают из участия Украины в международных организациях и международных договорах по вопросам, которые относятся к полномочиям Министерства;

- организывает, работу, связанную с привлечением международной технической помощи в сферу охраны окружающей природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической, ядерной и радиационной безопасности, а также гидрометеорологической, топографо-геодезической и картографической деятельности;
- обеспечивает информирование органов государственных властей, местного самоуправления и населения об экологическом состоянии территорий и объектов, в том числе ядерных установок и близлежащих к ним

территорий, о случаях и причинах экстремального загрязнения окружающей среды, готовит вместе с иными органами исполнительной власти и предьявляет в установленном порядке Национальный доклад о состоянии окружающей природной среды;

— оказывает содействие экологическому образованию и экологическому воспитанию граждан, осуществляет сотрудничество с природоохранными объединениями граждан, утверждает положение об общественном контроле в сфере охраны окружающей среды;

Несмотря на такие обширные функции Минэкоресурсов, они не являются исчерпывающими. Министерство выполняет и другие полномочия и функции, предусмотренные законодательством.

Органами ведомственного управления отдельными природными объектами, природными комплексами и источниками экологического воздействия на окружающую природную среду являются Государственный комитет по земельным ресурсам. Государственный комитет по водным ресурсам. Государственный комитет лесного хозяйства, Государственный департамент по рыбному хозяйству Министерства аграрной политики и некоторые другие государственные органы.

*Правовой статус и компетенция Государственного комитета по земельным ресурсам определены Положением о нем, утвержденным Указом Президента Украины. В соответствии с этим Положением Государственный комитет, Украины по земельным ресурсам является центральным органом государственной исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра экологии и при-, родных ресурсов<sup>1</sup>.*

Госкомзем вносит в установленном порядке предложения по формированию государственной политики в сфере регулирования земельных отношений, использованию, охране и мониторингу земель, ведению государственного земельного кадастра и обеспечивает ее реализацию, осуществляет управление в этой сфере, а также межотраслевую координацию и функциональное регулирование по вопросам, отнесенным к его ведению, обобщает практику применения земельного законодательства, разрабатывает предложения по усовершенствованию этого законодательства и в установленном порядке вносит их на рассмотрение Президента и Кабинета Министров Украины. В пределах своих полномочий Госкомзем организывает выполнение актов законодательства и осуществляет систематический контроль за их реализацией.

Основными задачами Госкомзема являются: подготовка предложений по формированию государственной политики в сфере регулирования земельных отношений, использования, охраны и мониторинга земель; координация проведения земельной реформы; осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель; организация и обеспечение ведения государственного земельного кадастра, осуществление землеустройства; разработка и участие в реализации государственных, отраслевых и региональных программ по вопросам регулирования земельных отношений, рационального использования, охраны и мониторинга земель, восстановления плодородия почв, ведения государственного земельного кадастра.

Правовой статус и компетенция Государственного комитета по водному хозяйству определены Положением<sup>1</sup> См.: Об утверждении Положения о Государственном комитете Украины по земельным ресурсам. Указ Президента Украины №970/2000 от 14 августа 2000 года.

о нем, утвержденным Указом Президента Украины. В соответствии с Положением Государственный комитет по водному хозяйству является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра экологии и природных ресурсов<sup>1</sup>.

Госкомводхоз вносит в установленном порядке предложения по формированию государственной политики в сфере развития водного хозяйства, мелиорации земель, обеспечению потребностей населения и отраслей национальной экономики в водных ресурсах, осуществляет управление в этой сфере, а также межотраслевую координацию и функциональное регулирование по вопросам, отнесенным к его ведению. Госкомводхоз обобщает практику применения законодательства по вопросам, которые относятся к его компетенции, разрабатывает предложения по усовершенствованию этого законодательства и в установленном порядке вносит их на рассмотрение Президента и Кабинета Министров Украины. В пределах своих полномочий Госкомводхоз организывает выполнение актов законодательства и осуществляет систематический контроль за их реализацией.

Основными задачами Госкомводхоз являются: подготовка предложений по формированию государственной политики в сфере развития водного хозяйства, мелиорации земель, обеспечение потребностей населения и отраслей национальной экономики в водных ресурсах, осуществление в этой сфере единой технической политики, внедрение достижений науки и техники, новых технологий, передового опыта работы и обеспечение реализации этой политики; разработка и участие в реализации общегосударственных, межгосударственных и региональных программ использования и охраны вод и воспроизведения водных ресурсов; обеспечение удовлетворения потребностей населения и отраслей национальной экономики в водных ресурсах и проведение их межбассейнового перераспределения; осуществление мероприятий, связанных с предотвращением вредного действия вод и ликвидацией ее последствий, включая противопаводковую защиту сельских населенных пунктов и земельных ресурсов.

<sup>1</sup> См.: Об утверждении Положения о Государственном комитете Украины по водному хозяйству. Указ Президента Украины №898/2000 от 14 июля 2000 года.

ния, а также предприятий, учреждений, организаций и граждан, направленный на разработку прогнозных показателей состояния окружающей природной среды и отдельных ее элементов, жизни и здоровья людей. Экологическое прогнозирование как вид деятельности является наиболее демократичным, хотя юридическая значимость прогнозов различных субъектов не одинакова. На основании данных экологического

прогнозирования специальными государственными органами и организациями, органами местного самоуправления и природопользователями в пределах их компетенции осуществляется экологическое планирование.

*Экологическое планирование* подразделяется на общее и специальное. Общее или комплексное экологическое планирование осуществляется путем принятия экологических программ, комплексных планов экологического развития и других документов, учитывающих наряду с факторами воздействия человека на окружающую природную среду и иные естественные факторы изменения экологической обстановки, климатические и сезонные изменения, ход естественных природных процессов и т.п. Специальное экологическое планирование проводится путем включения в правовые акты отдельных экологических элементов, нормативов и стандартов, имеющих целью достижение определенных экологических показателей по той или иной группе экологических факторов, закрепленных в акте планирования.

В зависимости от широты территориального охвата экологическое прогнозирование и экологическое планирование могут быть глобальными, национальными, региональными и локальными. Эти виды планирования осуществляются органами государственной исполнительной власти и органами местного самоуправления. После их рассмотрения и утверждения в установленном порядке, они становятся обязательными для исполнения.

Организация стандартизации, сертификации, нормирования и лицензирования в области охраны окружающей среды — это урегулированная нормами экологического права деятельность специально уполномоченных органов и организаций по разработке и установлению общеобязательных правил, требований, критериев, норм и нормативов в области осуществления природопользования и природоохраны.

*Экологические стандарты* — это юридически закрепленные в специальных нормативно-технических докумен-

тах общеобязательные требования, нормы и правила, предъявляемые к субъектам природопользования и охраны окружающей среды и видам их деятельности. Экологические стандарты разрабатываются и утверждаются государственными органами и носят обязательный характер.

*Экологические нормативы*, употребляются в трех смыслах: как совокупность предельно допустимых величин воздействия на окружающую природную среду, не приводящих к ее существенному или необратимому изменению и существенно не влияющих на жизнь и здоровье людей; на основании научно определенных и обоснованных нормативов по видам деятельности и отдельным объектам определяются индивидуальные нормативы антропогенных выбросов в окружающую природную среду; нормативы использования отдельных природных ресурсов как поресурсово, так и в отношении конкретных природопользователей и их групп.

Первые нормативы являются собственно экологическими, определяются различными специализированными государственными экологическими и санитарными органами независимо от интересов отдельных субъектов природопользования и экономических потребностей общества в целом. Вторые носят преимущественно экологический характер, кроме отношений распределения по конкретным субъектам. Третьи являются в основном природоресурсовыми и относятся к экологической сфере применительно к общему объему и характеру антропогенного воздействия на состояние окружающей природной среды, жизнь и здоровье людей.

*Экологическая сертификация* — это деятельность специально уполномоченных государственных органов и организаций, направленная на юридическое закрепление по результатам проведения необходимых экологических, технических и иных исследований и экспертиз соответствия либо несоответствия отдельных видов продукции, работ, услуг и т.п. требованиям экологических стандартов и нормативов с выдачей соответствующего сертификата установленного образца, признающего данный вид продукции, работ и услуг экологически допустимыми.

*Экологическое лицензирование* — это деятельность специально уполномоченных государственных органов и организаций, направленная на юридическое закрепление права природопользователей на осуществление специального использования природных ресурсов отдельных объектов естественного происхождения в количествах и объемах, указанных в выдаваемой лицензии на основании требований экологических стандартов и нормативов и иных юридически закрепленных критериев.

#### **4. Правовые основы экологического мониторинга и экологического информирования**

*Экологический мониторинг* — это комплексный эко-лого-правовой институт, состоящий из совокупности государственных сведений о состоянии качества окружающей природной среды и наблюдений отраслевых государственных органов за изменениями объектов природопользования, которые обобщаются на общегосударственном уровне в целях получения единой всесторонней оценки экологического состояния окружающей среды.

*Государственный мониторинг окружающей природной среды* представляет собой систему наблюдений,



сбора, обработки, передачи, хранения и анализа информации о состоянии окружающей природной среды, прогнозирования его изменений и разработки научно обоснованных рекомендаций для принятия управленческих решений с целью своевременного выявления происходящих изменений, их оценки, предупреждения и ликвидации последствий негативных процессов. Ведение мониторинга законодательно закреплено в ст. 22 Закона «Об охране окружающей природной среды», соответствующих разделах природоресурсовых кодексов, Положении о государственной системе мониторинга окружающей среды, утвержденном Постановлением Кабинета Министров Украины<sup>1</sup>, и в специальных отраслевых положениях о ведении государственных мониторингов отдельных объектов природопользования<sup>2</sup>.

Мониторингу подлежат все объекты природопользования и окружающая природная среда в целом независимо от их целевого назначения, характера, видов и правовых форм природопользования. В зависимости от назначения осуществляется общий (стандартный), оперативный (кризисный) и фоновый (научный) мониторинг окружающей природной среды.

<sup>1</sup> См.: Положение о государственной системе мониторинга окружающей среды, утвержденное постановлением Кабинета Министров Украины № 391 от 30 марта 1998 года.

<sup>2</sup> См., например: Положение о мониторинге земель, утвержденное постановлением Кабинета Министров Украины от 20 августа 1993 года.

Общий (стандартный) мониторинг — это оптимальные по количеству параметров наблюдения в пунктах единой информационно-технологической сети, позволяющие на основе оценки и прогнозирования состояния окружающей природной среды регулярно разрабатывать управленческие решения на всех уровнях. Оперативный (кризисный) мониторинг — это отслеживание специальных показателей по отдельным объектам, источникам экологического риска или экологического бедствия с целью оперативного реагирования на кризисные ситуации и обеспечения экологической безопасности населения. Фоновый (научный) мониторинг — это специальные высокоточные наблюдения за всеми элементами окружающей природной среды, а также за характером и другими параметрами воздействия загрязняющих веществ и неблагоприятных процессов на отдельные популяции и биосферу в целом.

По территориальному признаку мониторинг делится на глобальный, национальный, региональный и локальный, а по временному признаку — на базовый (исходный, фиксирующий состояние объекта к моменту начала ведения мониторинга), периодический (через год и более) и оперативный (фиксирующий текущие изменения). Осуществление указанных видов экологического мониторинга обеспечивают Минэкоресурсов, Минздрав, Минагрополитики, Госкомзем, Госкомводхоз, Госкомлесхоз, Национальное космическое агентство. Украинская академия аграрных наук и другие специально уполномоченные министерства и ведомства, их органы на местах и специализированные учреждения.

Положение «О государственном мониторинге окружающей природной среды» распределяет между указанными органами и учреждениями обязанности по ведению мониторинга. Так, органы жилищно-коммунального хозяйства осуществляют наблюдения за: качеством питьевой воды из централизованных источников водоснабжения; состоянием сточных вод городской канализационной сети; состоянием зеленых насаждений в населенных пунктах; проявлениями опасного повышения уровня грунтовых вод в населенных пунктах. Обязанности Госкомзема, Госкомводхоза, Госкомлесхоза и других ведомств по осуществлению экологического мониторинга определены в специальных положениях о ведении мониторинга соответствующих природных ресурсов.

Информация, полученная при наблюдениях за состоянием окружающей природной среды, обобщается по административно-территориальным единицам, а также по отдельным природным комплексам и передается в пункты сбора автоматизированных информационных систем органов специального государственного управления в области экологии и природопользования на местах, после чего систематизируется и обобщается соответствующими министерствами и ведомствами с участием Минэкоресурсов. По результатам оценки экологического состояния окружающей природной среды составляются доклады, программы, отчеты, прогнозы и рекомендации, представляемые в органы государственной власти и местного самоуправления для предотвращения и ликвидации последствий негативных процессов, они служат основанием экологического планирования и подлежат обнародованию в соответствии со специальными требованиями, предъявляемыми к экологической информации.

*Экологическое информационное обеспечение* — это урегулированная нормами экологического права деятельность специально уполномоченных органов по предоставлению, сбору, обобщению и обнародованию сведений об экологической обстановке и ее влиянии на состояние здоровья населения. Экологическая информация может быть официальной или неофициальной, научной или бытовой, обобщенной или оперативной т.п.

Видами экологической информации являются: данные природоресурсовых кадастров, экологического мониторинга, отчеты и доклады о выполнении экологических программ и мероприятий, выводы экологического аудита и результаты экологических экспертиз, сведения об экологической карте

заболеваемости населения, выявления расследований экологических правонарушений и меры ответственности виновных лиц, сведения о международном сотрудничестве в области охраны окружающей природной среды и данные об экологически опасных источниках, зонах повышенной экологической опасности и экологического бедствия, результаты экологических исследований и медико-статистическая информация и т.п.

Право на полную, доступную и достоверную экологическую информацию является одним из важнейших экологических прав граждан. Оно прямо закреплено в ст. 50 Конституции, а также в ряде других нормативных актов. Так, правительственным постановлением установлен порядок и периодичность обнародования сведений об экологической, в том числе радиационной обстановке и состоянии заболеваемости населения, в соответствии с которым эти сведения подлежат сбору и обобщению Минэкоресурсов и Минздравом и обнародованию через общегосударственные средства массовой информации — два раза в год, а через местные средства массовой информации — ежемесячно<sup>1</sup>. В соответствии со ст. 25 Закона «Об охране окружающей природной среды» основным субъектом в области осуществления функции экологического информирования является Минэкоресурсов и его органы на местах.

### **5. Экологический контроль и экологический аудит**

*Экологический контроль* представляет собой регламентированную природоохранным законодательством деятельность государственных органов и специализированных формирований экологических общественных объединений, направленную на осуществление наблюдений и проверки соблюдения государством и его органами, юридическими и физическими лицами требований экологического законодательства и применения мер предупреждения экологических правонарушений.

По субъективному составу экологический контроль подразделяется на государственный, общественный, межхозяйственный и внутрихозяйственный. В свою очередь государственный экологический контроль может быть общим и специальным. По объектному составу экологический контроль может быть природоохранным (направленным на проверку реализации экологических программ, состояния окружающей природной среды, соблюдение требований экологических нормативов<sup>2</sup> и т.п.) и антропоохранным (направленным на проверку соблюдения экологических нормативов, воздействующих на жизнь и здоровье людей, состояния заболеваемости населения от воздействия природно-антропогенных факторов, защиту экологических прав и свобод граждан).

<sup>1</sup> См., например: Постановление Совета Министров Украинской ССР № 100 от 28 апреля 1990 года. //СП.— 1990.— № 8.

<sup>2</sup> См.; Каракаш И.И. Эколого-правовому контролю и управлению — научное обеспечение. //Сб. Управление качеством окружающей среды,— К., 1988.

Методами экологического контроля являются надзор, наблюдение, инспектирование, проверка, обследование и т.д. Стадиями экологического контроля являются: выбор объекта контроля; проведение контрольных действий; обобщение полученной информации; принятие решения о мерах реагирования; определение комплекса мер реагирования.

*Экологический аудит* является особым методом экологического контроля, представляющим собой деятельность специально уполномоченных органов, организаций и лиц, направленную на периодическую проверку и учет соответствия осуществляемой хозяйственной и иной деятельности, качества выпускаемой продукции, выполняемых работ и оказываемых услуг требованиям экологических стандартов и нормативов. В настоящее время в нашей стране экологический аудит не получил широкого распространения.

### **6. Правовое регулирование ведения государственных природоресурсовых кадастров и правовые требования по ведению Красной книги и Зеленой книги**

Государственные природоресурсовые кадастры и ведение Красной книги и Зеленой книги предназначены для обеспечения органов государственной власти и местного самоуправления, заинтересованных предприятий, учреждений, организаций и граждан сведениями о природных ресурсах в целях организации их рационального использования и эффективной охраны, регулирования природоресурсовых отношений и обоснования размеров платы за специальное природопользование. Они содержат систему сведений и документов о правовом режиме природных ресурсов, их распределении среди собственников и природопользователей, в том числе арендаторов, распределении по категориям и видам природных ресурсов, об их количественных и качественных характеристиках, народнохозяйственной и иной ценности.

Экологическая функция государственных природоресурсовых кадастров сравнительно невелика и проявляется лишь в экологизации природоресурсовых норм в той степени, в которой экономический рационализм природопользования совпадает с экологическим рационализмом. Несколько иначе обстоит дело с ведением Красной книги и Зеленой книги, сочетающих в себе осуществление экологической и культурно-эстетической функции государства и содержащих сведения об особо охраняемых редких и исчезающих животных и растениях, которые вообще не могут рассматриваться в качестве природных ресурсов в

экономическом значении этого понятия.

Видами государственных природоресурсовых кадастров являются: земельный, водный, лесной, кадастр животного мира, кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых, кадастр территорий и объектов природно-заповедного фонда. Порядок ведения государственного земельного кадастра, например, регулируется соответствующим Положением, утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины<sup>1</sup>. Порядок ведения Красной книги Украины регулируется соответствующим положением, утвержденным постановлением<sup>2</sup> Верховного Совета Украины. В соответствии с этим положением Красная книга является основным государственным документом, в котором содержатся обобщенные сведения о современном состоянии видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, и мерах по их сохранению и воспроизводству. В Красную книгу заносятся виды животных и растений, постоянно или временно пребывающих в естественных условиях на территории нашей страны, в пределах ее территориальных вод, континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны и находящихся под угрозой исчезновения. Охрана и воспроизводство видов животных и растений, занесенных в Красную книгу, обеспечивается путем: установления особого правового статуса видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, учета требований относительно их охраны во время разработки законодательных и других нормативных актов; систематической работы по выявлению мест их пребывания и роста, проведения постоянного наблюдения за состоянием популяций и осуществления необходимых научных исследований с целью разработки научных основ их охраны и воспроизводства; создания на территориях произрастания,

<sup>1</sup> См.: Положение о порядке ведения государственного земельного кадастра, утвержденное постановлением Кабинета Министров Украины от 12 января 1993 года.

<sup>2</sup> См.: Положение о порядке ведения Красной книги Украины, утвержденное постановлением Верховного Совета Украины от 29 октября 1992 года.

обитания и на путях миграции системы заповедных и других особо охраняемых объектов.

Постоянное или временное в процессе миграции пребывание или произрастание на определенной территории видов животных или растений, занесенных в Красную книгу, является основанием для объявления ее объектом природно-заповедного фонда общегосударственного значения. Относительно редких и исчезающих видов животных и растений законодательством также предусматривается: создание банков их генофонда, разведение в специально созданных условиях (зоологических парках, питомниках, ботанических садах и дендрологических парках и тому подобное); учет специальных требований относительно охраны этих видов во время размещения производительных сил, разрешения вопросов отвода земельных участков, разработки проектной и проектно-плановой документации, проведение экологической экспертизы и т.п.

В зависимости от состояния и степени угрозы для популяции видов животных или растений, занесенных в Красную книгу, они подразделяются на категории. Добыча (сбор) видов животных и растений, занесенных в Красную книгу, а также их гнезд, яиц, плодов, семян, частей или продуктов этих животных и растений осуществляется в исключительных случаях только в научных и селекционных целях.

Порядок ведения Зеленой книги Украины регулируется положением, утвержденным приказом Минэкоресурсов<sup>1</sup>, которым устанавливаются категории редких, исчезающих и типичных природных растительных группировок, которые требуют особой охраны и занесения в Зеленую книгу, а также специальных способов осуществления такой охраны. В Зеленую книгу заносятся ценные с научной точки зрения природные растительные группировки, в которых доминируют редчайшие и реликтовые виды растений, находящиеся в пределах своего ареала, а также зональные семейства и наиболее типичные для всей территории нашей страны растительные группировки.

<sup>1</sup> См.: Положение о порядке ведения Зеленой книги Украины, утвержденное приказом Минэкоресурсов от 19 февраля 1997 года.

## **Глава 7**

### **ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ,**

#### **1 Основные цели, задачи и принципы экологической экспертизы**

Закон «Об охране окружающей природной среды» содержит специальный раздел, посвященный экологической экспертизе. В нем определены объекты и субъекты экологической экспертизы, основные виды и требования по выполнению ее выводов и т.д. Проведение экологической экспертизы, согласно ст. 26 Закона, является обязательным в процессе законодательной, инвестиционной, управленческой, хозяйственной и другой деятельности, которая влияет или может повлиять на состояние окружающей природной среды. Условия и порядок проведения экологической экспертизы определяются специальным законодательством. Специальным законодательным актом, принятым в развитие природоохранного закона, в настоящее время является Закон «Об экологической экспертизе»<sup>1</sup>. Таким образом, общественные отношения в области экологической экспертизы регулируются Законами «Об охране окружающей природной среды», «Об экологической экспертизе» и другими актами законодательства, принятыми в их развитие.

*Согласно ст. 1 Закона экологическая экспертиза представляет собой вид научно-практической деятельности*

специально уполномоченных государственных органов, эколого-экспертных формирований и объединений граждан, основывающейся на межотраслевом экологическом исследовании, анализе и оценке предпроектных, проектных и других материалов либо объектов, реализация и действие которых может отрицательно влиять или влияет на состояние окружающей природной среды, и направленная на подготовку выводов о соответствии запланированной либо осуществляемой деятельности нормам и требованиям законодательства об охране окружающей природной среды, рациональном использовании и воспроизводстве природных ресурсов и обеспечение экологической безопасности.

<sup>1</sup> См.: Об экологической экспертизе: Закон Украины От 9 февраля 1995 года с дополнениями, внесенными Законом от 6 апреля 2000 года, далее — Закон.

Задачами законодательства об экологической экспертизе являются регулирование общественных отношений в области экологической экспертизы для обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, защиты экологических прав и законных интересов граждан и государства. Целями экологической экспертизы являются предотвращение отрицательного влияния антропогенной деятельности на состояние окружающей природной среды и здоровье людей, а также оценка степени экологической безопасности хозяйственной деятельности и экологической ситуации на отдельные территории и объекты.

*Основными задачами экологической экспертизы*, согласно ст. 5 Закона, являются: определение степени экологического риска и безопасности запланированной или осуществляемой деятельности; организация комплексной, научно обоснованной оценки объектов экологической экспертизы; определение соответствия объектов экспертизы требованиям экологического законодательства, строительных норм и правил; оценка влияния деятельности объектов экологической экспертизы на состояние окружающей природной среды и качество природных ресурсов; оценка эффективности, полноты, обоснованности и достаточности мероприятий по охране окружающей природной среды; подготовка объективных, всесторонне обоснованных выводов экологической экспертизы. Из этого следует, что, наряду с общими целями и задачами законодательства об экологической экспертизе. Закон определяет задачи самой экологической экспертизы.

*Основными принципами экологической экспертизы*, в соответствии со ст. 6 Закона, являются: гарантирование безопасной для жизни и здоровья людей окружающей природной среды; сбалансированность экологических, экономических, медико-биологических и социальных интересов и учет общественного мнения; научная обоснованность, независимость, объективность, комплексность, вариантность, превентивность и гласность; экологическая безопасность, территориально-отраслевая и экономическая целесообразность реализации объектов экологической экспертизы, запланированной или осуществляемой деятельности; государственное регулирование и законность.

*Объектами экологической экспертизы* являются проекты законодательных и других нормативно-правовых актов, предпроектные и проектные материалы, документация по внедрению новой техники и технологий, материалы, вещества и продукция, реализация которых может привести к нарушению экологических нормативов и отрицательному влиянию на состояние окружающей природной среды. Экологической экспертизе могут подлежать экологические ситуации, которые сложились в отдельных населенных пунктах и регионах, а также действующие объекты и комплексы, которые оказывают значительное отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды. Воинские, оборонительные и другие объекты, информация о которых составляет государственную тайну, подлежат экологической экспертизе в соответствии с Законом и иными специальными законодательными актами.

*Субъектами экологической экспертизы* являются: специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти в лице Министерства экологии и природных ресурсов, его органы на местах, создаваемые ими специализированные учреждения, организации и эколого-экспертные подразделения или комиссии; другие государственные органы, местные Советы и органы исполнительной власти на местах в соответствии с законодательством; общественные организации экологического направления или создаваемые ими специализированные формирования; другие учреждения, организации и предприятия, в том числе иностранные юридические и физические лица, которые привлекаются к проведению экологической экспертизы; отдельные граждане в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

В ст. 8 Закона содержатся общие требования, предъявляемые к проведению экологической экспертизы. Так, к документации на объекты экологической экспертизы прилагаются обоснования по обеспечению экологической безопасности запланированной или осуществляемой деятельности с комплексной эколого-экономической оценкой существующего или предполагаемого воздействия на состояние окружающей природной среды, оценкой экологического риска и с альтернативными прогнозными вариантами снижения такого воздействия. Лица, которые передают документацию на объекты экологической экспертизы, в случае необходимости организуют и финансируют проведение дополнительных исследований, поисковых и экспертных работ, обеспечивают гласность и учитывают общественное мнение относительно запланированной или осуществляемой деятельности, гарантируют достоверность предварительной оценки

воздействия на окружающую природную среду, которая отображается в Заявлении об экологических последствиях соответствующей деятельности.

Особые требования действующим законодательством предъявляются к гласности экологической экспертизы. Так согласно ст. 10 Закона заказчики экологической экспертизы объектов, которые в процессе осуществления их строительства или эксплуатации могут отрицательно воздействовать на состояние окружающей природной среды, обязаны объявить через средства массовой информации о проведении экологической экспертизы в специальном Заявлении об экологических последствиях своей деятельности. Эколого-экспертные органы или формирования после завершения экологической экспертизы сообщают ее выводы через средства массовой информации.

В целях наиболее полного учета общественного мнения субъекты экологической экспертизы проводят публичные слушания или открытые заседания. Участие общественности в процессе экологической экспертизы может осуществляться путем выступлений в средствах массовой информации, подачи письменных замечаний, предложений и рекомендаций, включения представителей общественности в состав экспертных комиссий и групп по проведению общественной экологической экспертизы. Подготовка выводов экологической экспертизы и принятие решений относительно дальнейшей реализации (использования, применения, эксплуатации и т.п.) объекта экологической экспертизы осуществляются с учетом общественного мнения.

## **2. Организационно-правовые формы экологической экспертизы**

В соответствии со ст. 12 Закона в нашей стране могут осуществляться государственная, общественная и другие формы экологической экспертизы. Выводы государственной экологической экспертизы являются обязательными для выполнения. Принимая решения о дальнейшей реализации объектов экологической экспертизы, выводы государственной экологической экспертизы учитываются наравне с другими видами государственных экспертиз. Выводы общественной и других видов экологической экспертизы носят рекомендательный характер и могут быть учтены при проведении государственной экологической экспертизы, а также при принятии решений по дальнейшей реализации объекта экологической экспертизы.

*Государственная экологическая экспертиза* организуется и проводится эколого-экспертными подразделениями, специализированными учреждениями, организациями или специально создаваемыми комиссиями специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов и его органов на местах с привлечением других органов государственной исполнительной власти. К проведению государственной экологической экспертизы могут привлекаться специалисты других учреждений, организаций и предприятий, а также эксперты международных организаций.

Осуществление государственной экологической экспертизы является обязательным для видов деятельности и объектов, представляющих повышенную экологическую опасность. Перечень видов деятельности и объектов, которые представляют повышенную экологическую опасность, устанавливается Кабинетом Министров Украины по представлению специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов и специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам здравоохранения. Проведение дополнительных государственных экологических экспертиз осуществляется по инициативе заинтересованных лиц на основании договора о предоставлении эколого-экспертных услуг или по решениям Кабинета Министров Украины, местных Советов либо их исполнительных комитетов.

Законом определены и объекты государственной экологической экспертизы. Так, согласно ст. 14 эколого-экспертного закона государственной экологической экспертизе подлежат: государственные инвестиционные программы, проекты схем развития и размещение производительных сил и развития отдельных отраслей народного хозяйства; проекты генеральных планов населенных пунктов, схем районного планирования, схем генеральных планов промышленных узлов, схем размещения предприятий в промышленных узлах и районах, схем обустройства промышленной застройки и другая предплановая и предпроектная документация; инвестиционные проекты, технико-экономические обоснования и расчеты, инженерные и рабочие проекты на строительство новых и расширение, реконструкцию и техническое переоснащение действующих предприятий-документация по перепрофилированию, консервации и ликвидации действующих предприятий, отдельных цехов, производств и других промышленных и хозяйственных объектов, которые могут оказывать отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды, в том числе воинского и оборонительного назначения; проекты законодательных и иных нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в области обеспечения экологической, в том числе радиационной безопасности, охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов, а также видов деятельности, которые могут отрицательно воздействовать на состояние окружающей природной среды; документация по внедрению новой техники, технологий, материалов и веществ, в том числе закупаемых за границей, которые могут создавать потенциальную угрозу окружающей природной среде. В соответствии с решениями Кабинета Министров Украины, местных Советов или их исполнительных комитетов государственной

экологической экспертизе могут подлежать экологические ситуации, сложившиеся в отдельных населенных пунктах и регионах, а также действующие объекты и комплексы, в том числе воинского и оборонительного назначения, оказывающие значительное отрицательное влияние на состояние окружающей природной среды. Действующее законодательство предусматривает специальные требования к документации на объекты государственной экологической экспертизы. В документации на объекты государственной экологической экспертизы должны предусматриваться: комплексная эколого-экономическая оценка влияния запланированной или осуществляемой деятельности на состояние окружающей природной среды, использование и воспроизводство природных ресурсов, оформление в виде отдельного тома (книги или раздела) документации и Заявления об экологических последствиях видов деятельности; обоснование внедрения современных и совершенных нематериалоемких и неэнергоемких производств, малоотходных и безотходных технологических процессов; обеспечение комплексной переработки, утилизации и эффективного использования отходов производства; мероприятия по экономии водных ресурсов, обеспечению эффективной очистки всех видов сточных вод, а также их использованию для технических нужд без сброса этих вод в природные водотоки и водоемы; действенность и совершенство предусматриваемых мероприятий по охране атмосферного воздуха от загрязнения; обеспечение охраны и воспроизводства объектов растительного и животного мира и природно-заповедного фонда; обеспечение защиты населения и окружающей природной среды от вредного воздействия антропогенных физических, химических и биологических факторов.

Документация, представляемая на объекты государственной экологической экспертизы, должна быть в установленном порядке согласована с заинтересованными органами и содержать оценку возможных социальных последствий. Заказчики государственной экологической экспертизы обязаны подготовить Заявление об экологических последствиях деятельности и материалы, на которые оно основывается.

*Общественная экологическая экспертиза*, согласно ст. 16 Закона, может осуществляться в любой сфере деятельности, которая нуждается в экологическом обосновании, по инициативе общественных организаций или других общественных формирований. Общественная экологическая экспертиза может осуществляться одновременно с государственной экологической экспертизой путем создания на добровольных началах временных или постоянных эколого-экспертных коллективов общественных организаций или других общественных формирований.

*Экологические экспертизы других форм* могут осуществляться по инициативе заинтересованных юридических и физических лиц на договорной основе со специализированными эколого-экспертными органами и формированиями. К таким экспертизам, выводы которых могут иметь определенное значение для проведения экологической экспертизы, можно отнести, например, виды научно-технических экспертиз, предусмотренных Законом «О научной и научно-технической экспертизе»<sup>1</sup>. Примерный договор о предоставлении эколого-экспертных услуг утверждается специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов.

<sup>1</sup> См.: О научной и научно-технической экспертизе: Закон Украины от 10 февраля 1995 года. //Ведомости.— 1995.— № 9. —ст. 56

### **3. Правовое регулирование управления в области экологической экспертизы**

Состояние качества окружающей природной среды в пределах страны представляет публичный интерес для всего национального сообщества, и современное государство поставлено перед необходимостью выполнения экологической функции наряду с другими внутренними и внешними функциями. Этим предопределяется осуществление государственного регулирования общественных отношений в области охраны окружающей природной среды. Одной из сфер такого регулирования является правовая регламентация экологической экспертизы.

Государственное регулирование в области экологической экспертизы в основном осуществляется Верховной Радой Украины. К ведению Верховной Рады в области экологической экспертизы, согласно ст. 18 Закона, относится: законодательное регулирование отношений в области экологической экспертизы; определение основных принципов и порядка осуществления государственной, общественной и других форм экологических экспертиз; решение иных вопросов в области экологической экспертизы. Отдельные функции в сфере экологической экспертизы выполняет Верховный Совет Автономной Республики Крым. К его ведению относится: координация деятельности субъектов экологической экспертизы; осуществление контроля за соблюдением законодательства об экологической экспертизе; решение других вопросов в области экологической экспертизы в пределах своей компетенции.

*Государственное управление в области экологической экспертизы* в современных условиях является важным видом деятельности органов государственной исполнительной власти. В соответствии со ст. 20 Закона, его осуществляют Кабинет Министров Украины, Правительство Автономной Республики Крым, местные Советы, органы исполнительной власти на местах, специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов и его органы на местах, а также другие

органы государственной исполнительной власти в соответствии с законодательством.

Кабинет Министров Украины в области экологической экспертизы: назначает проведение государственной экологической экспертизы сложившихся экологических ситуаций, действующих объектов и комплексов, отрицательное воздействие которых на состояние окружающей природной среды распространяется или может распространяться за пределы одной области либо за пределы Автономной Республики Крым; назначает проведение дополнительной государственной экологической экспертизы; определяет порядок передачи документации на государственную экологическую экспертизу; утверждает перечень видов деятельности и объектов, которые представляют повышенную экологическую опасность; осуществляет другие функции в области экологической экспертизы в пределах своей компетенции.

Правительство Автономной Республики Крым в порядке, установленном действующим законодательством: принимает решение о проведении государственной экологической экспертизы относительно экологических ситуаций и действующих объектов и комплексов, отрицательное воздействие которых на состояние окружающей природной среды распространяется за пределы одного района; назначает проведение дополнительной государственной экологической экспертизы; решает другие вопросы в области экологической экспертизы в пределах своей компетенции.

Местные Советы в пределах соответствующей территории в порядке, установленном законодательством: принимают решение и организуют при необходимости проведение экологической экспертизы; определяют предельные размеры отчислений на проведение экологических экспертиз из соответствующих фондов охраны окружающей природной среды; координируют деятельность субъектов экологической экспертизы; оказывают содействие информированию населения о результатах экологических экспертиз; осуществляют контроль за соблюдением требований законодательства об экологической экспертизе; решают другие вопросы в пределах своей компетенции. Отдельные полномочия по регулированию отношений в области экологической экспертизы местные Советы могут делегировать своим исполнительным комитетам.

Наиболее обширной в области экологической экспертизы является компетенция специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов, которое в настоящее время представляет Минэкоресурсов. Так, в соответствии со ст. 24 Закона, к ведению специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов и его органов на местах относятся: осуществление государственной экологической экспертизы, в том числе дополнительной; утверждение в установленном порядке нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области экологической экспертизы; формирование системы и структуры экспертных подразделений в составе Министерства и его органов на местах; создание в установленном порядке специализированных учреждений и организаций, необходимых для научно-технического обеспечения государственной экологической экспертизы; привлечение специалистов и научных работников к проведению государственной экологической экспертизы; осуществление мероприятий по обеспечению экспертных подразделений, учреждений и организаций высококвалифицированными специалистами, совершенствованию экспертной деятельности, форм и методов эколого-экспертного анализа и оценки объектов экологической экспертизы; координация эколого-экспертной деятельности, осуществление методического руководства по вопросам проведения экологической экспертизы независимо от ее форм; обобщение практики проведения экологической экспертизы, применение новейших форм и методов эколого-экспертного анализа и оценки; осуществление иных функций в области экологической экспертизы в соответствии с действующим законодательством.

*Общественное участие в области экологической экспертизы.* также предусмотрено в эколого-экспертном законе. Оно закреплено в форме определения компетенции уставных органов объединений граждан и других общественных формирований в области экологической экспертизы. Так, согласно ст. 25 Закона, компетенция уставных органов объединений граждан и других общественных формирований в области экологической экспертизы определяется **их** уставными документами в соответствии с законодательством. Из этого следует, что, во-первых, эколого-экспертная деятельность объединений граждан и общественных формирований должна быть предусмотрена в **их** уставных документах, а, во-вторых, она должна соответствовать требованиям действующего законодательства.

Законом предусматривается возможность создания экспертных и консультативных советов экологической экспертизы. Экспертные и консультативные советы экологической экспертизы могут образовываться на добровольных началах при государственных эколого-экспертных органах, объединениях граждан и других формированиях из работников научно-исследовательских учреждений, высших учебных заведений, высококвалифицированных специалистов-практиков народного хозяйства, представителей общественности и средств массовой информации. Типичное положение об экспертных и консультативных советах экологической экспертизы утверждается специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов.

#### **4. Правовой статус экспертов и заказчиков экологической экспертизы**

Важным составляющим для проведения экологической экспертизы является правовой статус ее экспертов. В

соответствии со ст. 27 Закона, *экспертами экологической экспертизы. могут быть специалисты, имеющие высшее образование, соответствующую специальность, квалификацию и профессиональные знания, владеющие навыками анализа экспертной информации и методикой эколого-экспертной оценки, а также имеющие практический опыт работы в соответствующей отрасли не менее трех лет.* Для выполнения своих экспертных функций Закон наделяет их определенными правами и обязанностями, составляющие правовой статус экспертов экологической экспертизы.

*Эксперт государственной экологической экспертизы имеет право:* получать по своему требованию сведения и материалы, необходимые для проведения экологической экспертизы; ставить вопрос об отклонении представленных на экологическую экспертизу материалов, не отвечающих требованиям природоохранного законодательства, экологическим стандартам и нормативам, и учет которых требует дополнительных исследований, поисковых работ или выделения дополнительных капитальных вложений; вносить предложения о привлечении к проведению экологической высококвалифицированных специалистов, научных работников, создании надлежащей материально-технической и информационной базы; высказывать личное мнение относительно выводов проведенной экологической экспертизы. Перечисленные права экспертов экологической экспертизы закреплены в ст. 28 Закона и не являются исчерпывающими. Они могут быть, например, дополнены и конкретизированы в зависимости от вида, характера и объекта экологической экспертизы.

*Эксперт экологической экспертизы обязан:* соблюдать установленные сроки и порядок осуществления экологической экспертизы, нормы и требования законодательства об охране окружающей природной среды, рациональном использовании и воспроизведении природных ресурсов, обеспечении экологической безопасности; обеспечивать всестороннее, комплексное, объективное, качественное и эффективное проведение экологической экспертизы; своевременно готовить обоснованные и объективные выводы; обосновывать предложения о возвращении документации объекта экологической экспертизы на доработку; вносить соответствующие предложения относительно усовершенствования форм и методов проведения экологической экспертизы; заявлять самоотвод при наличии личной заинтересованности в отношении конкретного объекта экологической экспертизы. Таким образом, на экспертов экологической экспертизы в законодательном порядке возлагаются строго определенные обязанности, закрепленные в ст. 29 Закона, неисполнение или ненадлежащее исполнение которых может повлечь за собой конкретный вид юридической ответственности.

Эколого-экспертным законом предусмотрены некоторые гарантии независимости экспертов экологической экспертизы. В частности, независимость эксперта экологической экспертизы обеспечивается: проведением экологической экспертизы в установленном законодательством порядке; выполнением эколого-экспертных функций в соответствии с требованиями законодательства независимо от распоряжений должностных лиц государственных органов, объединений граждан и других формирований; свободой выбора форм и методов эколого-экспертного анализа, оценки и изложения личного мнения по вопросам проведенного анализа; запретом вмешательства экспертом требований законодательства; защитой нарушенных прав эксперта в установленном законодательством порядке.

Объективность выводов экологической экспертизы в известной степени зависит от правового статуса ее заказчиков. От них зависит организация экологической экспертизы, сроки ее проведения и объем исследований, финансирование выполняемых экспертных услуг и т.п. Поэтому заказчики экологической экспертизы также в законодательном порядке наделяются определенными правами и обязанностями.

*Заказчики экологической экспертизы имеют право:* возбуждать соответствующее ходатайство и получать консультации; предоставлять субъектам экологической экспертизы письменные или устные объяснения, замечание и предложения относительно объектов экологической экспертизы либо по отдельным ее решениям и обоснованиям; знакомиться с выводами экологической экспертизы; ходатайствовать о проведении дополнительной экологической экспертизы; получать информацию о ходе проведения экологической экспертизы; осуществлять другие функции в области экологической экспертизы в порядке, установленном законодательством.

*Заказчики экологической экспертизы обязаны:* предоставлять на экологическую экспертизу необходимые материалы на объекты экологической экспертизы и выводы относительно предшествующей оценки их влияния на окружающую естественную среду; оказывать содействие субъектам экологической экспертизы в объективном и комплексном рассмотрении объектов экологической экспертизы и их научно обоснованной оценке; предоставлять субъектам экологической экспертизы необходимые дополнительные сведения и материалы; своевременно вносить в документацию на объекты экологической экспертизы необходимые коррективы и изменения, не требующие конструктивных исследований и расчетов; оплачивать выполненные эколого-экспертные работы в соответствии с договорами; выполнять требования выводов экологической экспертизы; решать другие вопросы в соответствии с законодательством.

## **5. Условия и порядок проведения экологической**



экспертизы и выполнения ее выводов и принятых решений

Процедура проведения экологической экспертизы предусматривает решение эколого-экспертными органами или формированиями задач экспертного исследования и оценки объектов экологической экспертизы и подготовки обоснованного и объективного эколого-экспертного вывода. Она подразделяется на подготовительную, основную и заключительную стадии и включает: проверку наличия и полноты необходимых материалов и реквизитов на объекты экологической экспертизы и создание эколого-экспертных комиссий или групп в соответствии требованиями законодательства (подготовительная стадия); аналитическую обработку материалов экологической экспертизы, при необходимости натурные обследования и проведение на их основе сравнительного анализа и частичных оценок степени экологической безопасности, достаточности и эффективности экологических обоснований деятельности объектов экологической экспертизы (основная стадия); обобщение отдельных экспертных исследований полученной информации и результатов деятельности объектов экспертизы, подготовку вывода экологической экспертизы и представление его заинтересованным органам и лицам (заключительная стадия).

Государственная экологическая экспертиза проводится в случаях: имеющейся или возможной потенциальной опасности объектов экологической экспертизы для окружающей природной среды; принятия соответствующего решения Кабинетом Министров Украины, Правительством Автономной Республики Крым, местными Советами или их исполнительными комитетами, судом и правоохранительными органами в соответствии с законодательством; обусловленности экологической экспертизы общегосударственными экологическими интересами. Государственная экологическая экспертиза видов деятельности и объектов, представляющих повышенную экологическую опасность, проводится после объявления заказчиком через средства массовой информации. Заявления об экологических следствиях деятельности и представления эколого-экспертным органам комплекта документов с обоснованием оценки воздействия на окружающую природную среду. Порядок передачи документации на государственную экологическую экспертизу определяется Кабинетом Министров Украины.

Законодательством предъявляются определенные требования к Заявлению об экологических следствиях деятельности объектов экологической экспертизы. Так, согласно ст. 35 Закона, Заявление об экологических последствиях деятельности должна содержать сведения о целях и средствах осуществления деятельности, существенных факторах, которые влияют или могут влиять на состояние окружающей природной среды с учетом возможных экстремальных ситуаций, количественных и качественных показателей оценки уровней экологического риска такой деятельности, мероприятиях, гарантирующих осуществление деятельности в соответствии с экологическими стандартами и нормативами, и обязательствах заказчика экологической экспертизы по обеспечению требований экологической безопасности при осуществлении соответствующей деятельности.

Определенные требования предусмотрены и относительно материалов оценки влияния на окружающую природную среду. В материалах оценки воздействия на окружающую природную среду запланированной или осуществляемой деятельности обосновываются ее целесообразность и способы реализации, возможные альтернативные варианты решений, характеристика состояния окружающей природной среды территории, виды и уровни воздействия на нее в нормальных и экстремальных условиях, возможные изменения ее качественного состояния, эколого-экономические последствия деятельности, мероприятия по снижению уровня экологического риска и обеспечению требований экологической безопасности.

Государственная экологическая экспертиза проводится путем: анализа и оценки объектов экологической экспертизы — группами специалистов эколого-экспертных подразделений или специализированных учреждений и организаций центрального органа исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов; эколого-экспертных исследований и оценки объектов экологической экспертизы — специально создаваемыми комиссиями с привлечением специалистов-практиков и научных работников других предприятий, учреждений и организаций;

создания центральным органом исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов совместно с другими органами государственной исполнительной власти межотраслевых экспертных комиссий; привлечения на договорных началах других специализированных организаций для предварительного экспертного рассмотрения и подготовки соответствующих предложений.

Важными с точки зрения оперативности экспертных исследований являются сроки проведения экологической экспертизы. В связи с этим в ст. 38 Закона предусмотрены предельные сроки проведения государственной экологической экспертизы объектов. Они составляют: до 45 календарных дней с продлением при необходимости до 60 дней, а в исключительных случаях, в зависимости от сложности проблемы — до 120 дней, проводимые группами специалистов эколого-экспертных подразделений, учреждений или организаций центрального органа исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов; до 90 календарных дней, проводимые специально созданными межотраслевыми эколого-экспертными комиссиями или другими специализированными организациями; до 30 календарных

дней, проводимые по доработанным материалам в соответствии с выводам предшествующей экологической экспертизы. Началом государственной экологической экспертизы считается день представления эколого-экспертному органу комплекта необходимых материалов и документов, а при необходимости — и дополнительной научно-исследовательской информации по тем вопросам, которые возникли во время проведения экспертизы.

Особые требования предъявляются законодательством к выводам государственной экологической экспертизы. Они, согласно ст. 39 Закона, должны содержать оценку экологической допустимости и возможности принятия решений в отношении объекта экологической экспертизы и учитывать социально-экономические последствия. Положительные выводы государственной экологической экспертизы, после их утверждения специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов или его органами на местах, являются основанием для открытия финансирования проектов и программ либо соответствующей деятельности. Реализация проектов и программ или деятельности без положительных выводов государственной экологической экспертизы запрещается. При отрицательной оценке объектов государственной экологической экспертизы заказчик обязан обеспечить их доработку в соответствии с требованиями эколого-экспертного вывода и своевременную передачу материалов на дополнительную государственную экологическую экспертизу. Действие выводов государственной экологической экспертизы также ограничено определенными сроками. Так, положительный вывод государственной экологической экспертизы является действительным в течение трех лет со дня его вынесения. Если за это время не начата реализация решения в отношении объекта государственной экологической экспертизы, то он подлежит новой государственной экологической экспертизе.

С целью информирования населения и согласования действий с другими объединениями граждан субъекты общественной экологической экспертизы объявляют через средства массовой информации Заявление о проведении общественной экологической экспертизы, в котором указываются сведения о составе общественного эколого-экспертного формирования, перечень специалистов, привлеченных к участию в экспертизе, объект экологической экспертизы и сроки ее проведения. Заявление о проведении общественной экологической экспертизы подается в соответствующие местные Советы, органы государственной исполнительной власти или органы государственной экологической экспертизы. Согласно ст. 42 Закона выводы общественной экологической экспертизы могут быть освещены в средствах массовой информации и направлены соответствующим Советам там, органам исполнительной власти на местах, органам государственной экологической экспертизы, другим заинтересованным органам и лицам, и заказчикам объектов экологической экспертизы, в отношении которых она проводилась. Выводы общественной экологической экспертизы могут учитываться при проведении государственной экологической экспертизы, а также органами, которые принимают решение о реализации объекта экспертизы.

Выводы экологической экспертизы состоят из вступительной (протокольной), констатирующей (описательной) и заключительной (оценочно-обобщающей) частей. Во вступительной части содержатся данные об органе, проводившем экологическую экспертизу, составе экспертов, времени проведения, наименовании объекта экологической экспертизы, его количественных и качественных показателях, сведения об исполнителях и заказчиках экологической экспертизы и об органе, принимающем решение о реализации объекта экологической экспертизы. В констатирующей части представляется краткая характеристика видов запланированной или осуществляемой деятельности, ее воздействия на состояние окружающей природной среды, степени экологического риска соответствующих мероприятий, направленных на нейтрализацию и предотвращение этого воздействия, обеспечение требований экологической безопасности, охраны окружающей природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

В заключительной части содержатся обобщающая оценка объекта экологической экспертизы, замечания и предложения по усовершенствованию обоснования его экологического воздействия, выводы об одобрении, возвращении на доработку или отклонении его от дальнейшего эколого-экспертного рассмотрения со ссылкой на соответствующие нормативные документы и о возможности принятия решения относительно дальнейшей реализации объекта экологической экспертизы.

В ст. 44 Закона предусматривается возможность обжалования выводов государственной экологической экспертизы. Юридические лица, заинтересованные в опровержении выводов государственной экологической экспертизы или их отдельных положений, подают обоснованное заявление в соответствующие Советы, органы государственной исполнительной власти, органы государственной экологической экспертизы и другие органы, принявшие решение о проведении такой экспертизы. В случае отказа в рассмотрении заявления они имеют право обратиться в суд. Таким образом, обжалование выводов государственной экологической экспертизы может осуществляться в судебном порядке после их рассмотрения в административном порядке.

Соответствующие Советы, органы государственной экологической экспертизы и другие органы, принявшие решение о проведении государственной экологической экспертизы, обязаны в месячный срок рассмотреть представленное заявление, и при наличии достаточных оснований, назначить проведение дополнительной государственной экологической экспертизы с привлечением независимых экспертов. Обжалование выводов государственной экологической экспертизы не приостанавливает их действия.

Выводы дополнительной государственной экологической экспертизы являются окончательными для принятия соответствующим органом решения относительно дальнейшей реализации объекта экологической экспертизы. Однако решения, принятые соответствующими органами на основании выводов государственной экологической экспертизы, могут быть обжалованы заинтересованными юридическими лицами в вышестоящие органы в течение месяца со дня их принятия, а в случае несогласия с решениями этих органов — в судебном порядке в соответствии действующим законодательством.

Определенный интерес представляет признание выводов государственной экологической экспертизы недействительными. Так, в соответствии со ст. 45 Закона, выводы государственной экологической экспертизы могут быть признаны недействительными в судебном порядке в случаях:

нарушения требований законодательства о проведении государственной экологической экспертизы; несоблюдения государственных санитарных норм, правил, гигиенических нормативов, строительных норм и правил, требований по охране окружающей природной среды, использованию природных ресурсов и обеспечению экологической безопасности; недостаточного учета важных достоверных сведений о состоянии экологической ситуации, сложившейся в районе или месте реализации объекта экологической экспертизы, который может оказывать отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды, природных ресурсов, здоровье людей; нарушения прав участников эколого-экспертного процесса, если это привело к недостоверному выводу экологической экспертизы.

В отличие от других эколого-правовых законодательных актов Закон об экологической экспертизе регулирует некоторые вопросы финансирования экологической экспертизы. Так, согласно ст. 47 Закона, финансирование государственной экологической экспертизы осуществляется ее заказчиком.

Государственные экологические экспертизы объектов, реализуемые за счет государственных капиталовложений, финансируются за счет государственного бюджета. Финансирование государственной экологической экспертизы экологических ситуаций и экологически опасных действующих объектов и комплексов, проводимой по решению Кабинета Министров Украины, Правительства Автономной Республики Крым, местных Советов либо их исполнительных комитетов, осуществляется соответственно за счет средств государственного бюджета, бюджета Автономной Республики Крым, местных бюджетов, а также соответствующих фондов охраны окружающей природной среды. Средства на проведение государственной экологической экспертизы объектов, финансируемых за счет ее заказчиков или государственных капиталовложений, выделяются в пределах лимитов проектно-сметной документации согласно нормативам, установленным Кабинетом Министров Украины.

Заказчики других видов экологических экспертиз, заинтересованные в проведении дополнительных экспертиз, а также предприятия, учреждения и организации, эксплуатирующие экологически опасные объекты, оказывающие отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды и здоровья людей, проводят экологические экспертизы за свой счет в соответствии с заключенными договорами.

Финансирование общественной экологической экспертизы осуществляется за счет средств объединений граждан, общественных природоохранных и других фондов, а также целевых добровольных денежных взносов граждан, предприятий, учреждений и организаций.

#### **Глава 8.**

### **ОСНОВАНИЯ И ВИДЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

#### **1. Понятие и функции юридической : ответственности за экологические правонарушения**

Ответственность как социальная категория является важнейшим средством, обеспечивающим нормальное функционирование общественных отношений. В широком социальном смысле ответственность за экологические нарушения включает в себя претерпевание обществом, государством, предприятием либо отдельной личностью отрицательных последствий перед настоящим и будущим поколениями людей за состояние естественной среды обитания. Такой социально-философский аспект ответственности, получивший название проспективной или позитивной, представляет собой соблюдение всеми субъектами-природопользователями требований объективных закономерностей взаимодействия общества с природой в целях удовлетворения ими своих экономических и экологических интересов.

В узко юридическом смысле ответственность представляет собой возложение обязанности претерпевать неблагоприятные последствия. Так, в соответствии со ст. 66 Конституции «каждый обязан не наносить вред природе». В случае неисполнения этой конституционной обязанности или обязанностей, предусмотренных

экологическим законодательством, т. е. совершения противоправных поступков, наступают неблагоприятные последствия правового характера. Такая ответственность за нарушение требований экологического законодательства, получившая название ретроспективной или негативной, чаще всего выступает в форме применения соответствующих санкций.

Юридическую ответственность за экологические правонарушения необходимо отличать от некоторых форм экономического (материального) воздействия на природопользователей, предусмотренных экологическим законодательством. Это может иметь место, например, в форме платы за загрязнение окружающей природной среды в пределах установленных норм сбросов, выбросов, утилизации и т. д. Но их нельзя рассматривать в качестве экономической ответственности. Такие меры выступают в качестве элементов, составляющих механизм природопользования и охраны окружающей природной среды, и не входят в содержание института юридической ответственности. Безусловно, при правомерных сбросах и выбросах причиняется определенный вред окружающей природной среде. Но они не являются противоправными действиями и поэтому не могут повлечь за собой юридической ответственности.

В правовой литературе прошлых лет предпринимались попытки обоснования самостоятельного и обособленного существования социально-правового института экологической ответственности. При этом под экологической ответственностью подразумевалось наступление обязанности претерпевать негативные последствия за причинение вреда природной среде. Более того, экологическая ответственность как самостоятельный вид ответственности подразделяется на две разновидности: эколого-экономическую и эколого-правовую ответственность. Однако ни обособленность и самостоятельность института экологической ответственности, ни ее подразделение на эколого-экономическую (экономическую) и эколого-правовую (юридическую), не получили широкого признания в правовой литературе. Такой подход к трактовке ответственности за экологические правонарушения не вытекает из содержания действующего украинского законодательства.

Наиболее плодотворным и обоснованным является не поиск новой формы юридической ответственности в экологическом законодательстве, а развитие концепции наступления традиционных видов юридической ответственности за экологические правонарушения с учетом специфики характера этих правонарушений и особенностей применения, известных нашему законодательству видов ответственности за их совершение. Из этого следует, что в украинском законодательстве не существует обособленная и самостоятельная форма экологической ответственности, а имеет место применение традиционных видов уголовной, административной, имущественной гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности за экологические правонарушения.

Институт юридической ответственности за экологические правонарушения состоит из совокупности правовых норм, направленных на принудительное обеспечение исполнения юридическими и физическими лицами, государственными органами и общественными организациями требований норм экологического законодательства. При этом сами экологические нормы и правила содержатся в экологическом законодательстве. Оно содержит определенный перечень правонарушений, за которые могут применяться соответствующие виды юридической ответственности. Так, ст. 68 Закона об охране окружающей природной среды к таким правонарушениям относит: нарушения прав граждан на экологически безопасную окружающую среду; невыполнение требований государственной экологической экспертизы; нарушения экологических требований при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в действие, эксплуатации и ликвидации предприятий, сооружений, передвижных средств и других объектов и т. д.

Аналогичный перечень правонарушений, влекущих юридическую ответственность, содержится в ст. 115 Земельного кодекса, ст. 110 Водного кодекса, ст. 98 Лесного кодекса, ст. 65 Кодекса Украины о недрах, ст. 64 Закона «О природно-заповедном фонде Украины», ст. 40 закона «О растительном мире», ст. 58 Закона «О животном мире», ст. 41 Закона «Об охране атмосферного воздуха», ст. 50 Закона «Об экологической экспертизе» и т.д. Однако сами меры ответственности, а также условия и порядок их применения предусмотрены в трудовом, гражданском, административном и уголовном законодательствах, регламентирующих соответствующие виды юридической ответственности.

Многоотраслевая принадлежность правовых норм, регламентирующих юридическую ответственность за экологические правонарушения, позволяет говорить о комплексности института юридической ответственности, свойственной не только экологическому праву, но и другим отраслям национального права. При этом эколого-регулятивные нормы и требования содержатся в экологическом законодательстве, а в случаях их нарушения меры принудительного обеспечения их исполнения — в уголовном, административном, гражданском и трудовом законодательствах.

Таким образом, юридическая ответственность за экологические правонарушения как комплексный правовой институт представляет собой *совокупность установленных государством правовых норм, возлагающих обязанности по претерпеванию негативных последствий в виде соответствующих санкций, налагаемых за противоправное использование природных ресурсов и причинение вреда окружающей природной среде.*

Такое определение юридической ответственности за экологические правонарушения является наиболее универсальным и охватывает не только принудительное обеспечение исполнения экологических требований, но и соблюдение норм по использованию естественных природных ресурсов.

Вместе с тем обращает на себя внимание неадекватная трактовка возможного применения видов юридической ответственности в различных законодательных актах экологического содержания. Так, Законы об охране окружающей природной среды, об экологической экспертизе, о при-родно-заповедном фонде, о растительном мире, о животном мире. Водный кодекс. Лесной кодекс и Кодекс о недрах указывают на возможность применения дисциплинарной, административной, гражданско-правовой (гражданской) и уголовной ответственности.

В Земельном кодексе нет упоминания о возможности применения дисциплинарной ответственности. К сожалению, восполнение этого пробела земельного законодательства не предусмотрено и в новом проекте кодекса<sup>1</sup>, хотя Дисциплинарная ответственность наиболее приемлема к правонарушениям в области использования и охраны земельных ресурсов, тесно связанных с трудовыми отношениями. А Закон об охране атмосферного воздуха вообще ограничивается общим указанием на то, что лица, виновные в нарушении законодательства об охране атмосферного

<sup>1</sup> См.: Проект нового Земельного кодекса Украины, прошедший первое чтение в Верховной Раде Украины 13 июля 2000 года. Киев, 2000.

воздуха, несут ответственность в соответствии с актами законодательства Украины. Такое законодательное расхождение в трактовке возможностей применения видов ответственности за экологические правонарушения в различных законодательных актах свидетельствуют о том, что этот комплексный институт экологического права все еще находится в стадии своего формирования.

*Функции юридической ответственности* за нарушения требований экологического законодательства в современных условиях экологического кризиса чрезвычайно важны. Прежде всего, юридическая ответственность выступает в качестве средства обеспечения исполнения экологического законодательства. Безусловно, подавляющее большинство субъектов права добровольно, без принуждения, следуют требованиям норм права о рациональном, эффективном и бережном использовании объектов природы и охране окружающей природной среды. Но в случаях отклонения от этих требований возникает необходимость в принудительном обеспечении их исполнения. Таким средством являются нормы института юридической ответственности за нарушения экологического законодательства.

Немаловажное значение нормам о юридической ответственности принадлежит в деле обеспечения стабильности ре-сурсовых и экологических отношений. Оно достигается посредством единообразного применения не только требований экологических норм на всей территории государства, но и норм юридической ответственности за их нарушения.

Важнейшей функцией института юридической ответственности является функция стимулирования соблюдения предписаний экологического законодательства. Она проявляется в побуждении субъектов экологических отношений к более эффективной охране и рациональному использованию природных ресурсов.

Главной функцией института юридической ответственности за нарушение экологического законодательства является компенсационная. В условиях перехода экономики страны на рыночные отношения и постепенного возвращения естественных природных ресурсов в имущественный гражданско-правовой оборот в их стоимостном выражении компенсационная функция ответственности должна быть нацелена на реальное восстановление, потерь в природной среде и восполнение утраченного качества окружающей природной среды.

Несмотря на универсальность превентивной функции юридической ответственности, она чрезвычайно важна для соблюдения норм экологического права. Превентивность ответственности предупредительно воздействует на поведение не только субъектов конкретных экологических правоотношений, но и лиц, не находящихся в таких отношениях.

В отдельных случаях юридическая ответственность за нарушения экологического законодательства выполняет карательную функцию. Эта функция юридической ответственности в основном свойственна уголовной и административной ответственности за совершенные правонарушения в области использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды.

## **2. Основания юридической ответственности за нарушения экологического законодательства**

Основаниями юридической ответственности являются такие правовые категории, без наличия которых ответственность не может наступать. В сфере экологических отношений к ним следует отнести само наличие правовых норм, предусматривающих юридическую ответственность за несоблюдение законодательных требований и совершение правонарушений в области использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды.

Нормы права как основание юридической ответственности в современном экологическом законодательстве достаточно распространены. В отличие от Закона «Об охране природы» 1960 года, который не содержал

конкретных мер правовой ответственности за нарушения его требований, ныне действующий Закон об охране окружающей природной среды не только указывает на возможные виды юридической ответственности, но и содержит обязательные требования по их применению.

Важную основу юридической ответственности составляют отраслевые нормы законодательства. Такие правовые нормы помещены в соответствующих разделах Земельного, Водного и Лесного кодексов и Кодекса о недрах. Законов о животном и растительном мире, о природно-заповедном фонде, об охране атмосферного воздуха и т.д. При этом они, как правило, содержат перечень основных видов правонарушений, за которые наступает юридическая ответственность, и определяют условия ее применения.

Правовые нормы как основа юридической ответственности за нарушения экологического законодательства определяют и порядок ее применения, меры воздействия, круг органов по их применению, условия исполнения возложенных санкций и т. д. Однако особенностью правовых норм возложения юридической ответственности за невыполнение требований охраны окружающей природной среды является то, что они содержатся как в экологическом праве, так и в охранительных отраслях законодательства. К ним можно отнести и экологизированные нормы других отраслей права, позволяющие применять тот или иной вид ответственности за экологические правонарушения.

Общепризнанным основанием юридической ответственности является совершение правонарушения. Под правонарушением понимается виновное противоправное действие или бездействие, нарушающее установленный государством правопорядок в обществе. При этом неправомерные действия или бездействия субъектов права рассматриваются как волевое поведение, не отвечающее правовым предписаниям по исполнению возложенных на них юридических обязанностей и нарушающих субъективные права.

Основанием для возложения юридической ответственности за нарушения экологического законодательства являются правонарушения, совершенные в сфере охраны окружающей природной среды и воспроизводства природных ресурсов. Обобщенно в юридической литературе они получили название экологические правонарушения и выступают в качестве самостоятельных видов правонарушений, закрепленных в экологическом законодательстве.

Экологические правонарушения характеризуются своей направленностью, создающей угрозу экологической опасности для общества в целом и каждого отдельного человека. Их общественная опасность заключается в том, что противоправное поведение направлено на негативные изменения в окружающей природной среде посредством нарушения установленного законодательством правового режима использования природных ресурсов: земель, недр, вод, лесов, объектов заповедного фонда, животного и растительного мира, атмосферного воздуха и т.д.

Экологическое правонарушение включает в себя не только вероятность изменения отдельных взаимосвязей в природной среде и разрушения существующих закономерностей функционирования экосистемы в целом, но и повышенное

опасности для обеспечения экологических интересов общества и охраняемых законом прав граждан. Этот вывод прямо вытекает из содержания ч. 1 ст. 50 Конституции, в которой закреплено, что «каждый имеет право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду и возмещение причиненного нарушением этого права вреда».

Содержание экологического правонарушения составляют действия или бездействия, противоречащие требованиям экологического законодательства. Их противоправность заключается в посягательстве на установленный правопорядок предоставления и использования природных ресурсов, обеспечения эффективной охраны окружающей среды, своевременного воспроизводства естественных объектов природы и восстановления разрушенных экосистем и т.д.

Экологическое правонарушение является противоправной деятельностью либо бездеятельностью юридического или физического лица, совершаемое путем действий (самовольная порубка, незаконная охота, неразрешенная добыча) или бездействий (непринятие мер по ограничению выбросов, снижению шумового воздействия, предотвращению загрязнения или засорения). Экологическая противоправность означает несоответствие действий или бездействий субъекта ответственности требованиям экологического законодательства.

Экологическая противоправность может выражаться в полном или частичном невыполнении требований правовых норм, закрепленных в действующем законодательстве. При этом следует иметь в виду, что противоправность экологического правонарушения может выразиться в неисполнении или ненадлежащем исполнении требований, как законов, так и подзаконных актов, регулирующих экологические общественные отношения.

В отдельных случаях экологическое правонарушение может представлять собой несоблюдение требований норм местных органов власти или органов местного самоуправления при условии, если они не противоречат требованиям действующего общегосударственного экологического законодательства. Таких правовых актов локального характера, регламентирующих ресурсные и экологические общественные отношения на региональном уровне в современных условиях расширения экологических функций органов местного

самоуправления достаточное множество. К ним относятся требования по охране зеленой растительности в населенных пунктах, размещению градостроительных объектов и выполнению градостроительных норм, обеспечению планировки и благоустройства, соблюдению санитарно-гигиенических правил и т.д.

Нарушения требований норм экологического законодательства могут проявляться в форме активных действий (нарушение требований по использованию природных ресурсов, загрязнение окружающей природной среды, невыполнение предписаний экологической экспертизы), так и форме бездействий (непринятия мер по предотвращению загрязнения среды обитания, ликвидации вредоносных последствий аварий, отрицательно воздействующих на природную среду, несвоевременное оповещение соответствующих служб о выбросах или разливах загрязняющих веществ). Таким образом, *экологическое правонарушение представляет собой виновное противоправное действие или бездействие, нарушающее установленный государством порядок в области использования природных объектов, охраны окружающей природной среды и воспроизводства естественных ресурсов природы либо создающие угрозу причинения вреда окружающей среде, за которые действующим законодательством предусмотрена юридическая ответственность*. Приведенное общее определение понятия экологического правонарушения как основания юридической ответственности за нарушения требований законодательства имеет целый ряд особенностей как по своему составу, так и по условиям возложения конкретных видов уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности.

### **3. Юридический состав экологических правонарушений**

Экологическим правонарушениям, так же как и любым другим нарушениям законодательных требований, присущи определенные признаки, образующие их состав. Он включает в себя объект и объективную сторону, субъект и субъективную сторону экологического правонарушения.

*Объектом экологического правонарушения* является общественные отношения, закрепленные действующим законодательством и связанные с использованием и охраной природных ресурсов, сохранением надлежащих усло-

вий для жизнедеятельности общества и обеспечением качества окружающей природной среды. При этом правовое закрепление этих отношений должно соответствовать современному состоянию природоресурсовой обеспеченности общества и отвечать доступным научно-техническим требованиям использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды.

Действующее экологическое законодательство позволяет выделить общие и специальные объекты противоправного посягательства. К общим объектам экологических правонарушений следует отнести противоправные посягательства, направленные на сохранение безопасной для существования живой и неживой природной среды, защиты жизни и здоровья населения страны от негативного воздействия природной среды, сохранения гармонического взаимодействия общества и природы, обеспечения рационального использования, своевременного воспроизводства и эффективной охраны природных ресурсов как вовлеченных в хозяйственный оборот, так и неиспользуемых в настоящее время в народном хозяйстве.

В этом смысле общим объектом противоправного посягательства являются не государственные интересы, а природная среда<sup>1</sup> как место, средство и условие жизни национального сообщества и территориальных сообществ городов и селений. Экологическое противоправное поведение может нарушать общественные интересы в целом, интересы населения отдельных территорий и каждого человека на здоровую и благоприятную окружающую среду. Однако, в соответствии со ст. 16 Конституции, «обеспечение экологической безопасности и поддержание экологического равновесия на территории Украины, сохранение генофонда украинского народа является обязанностью государства», не надлежащее исполнение которого последним также нарушает установленный общий экологический порядок. Таким образом, общим объектом правонарушения является закрепленный действующим законодательством экологический порядок в обществе. Поэтому любое посягательство на этот порядок выступает в виде правонарушения. Основу общего объекта экологического правонарушения составляют отношения общества к ис-

<sup>1</sup>См.; Петров В. В. Экологическое право России.— М., 1996.— Сс. 333,-334.

пользованию природных ресурсов и охране окружающей природной среды.

Выделение специального объекта экологических правонарушений обусловлено однородностью или близостью общественных отношений в области рационального использования и обеспечения охраны земельных ресурсов, водных объектов, лесных богатств и зеленых насаждений, полезных ископаемых, животного и растительного мира, атмосферного воздуха, природно-заповедного фонда и т. д. К специальным объектам противоправного посягательства следует отнести правонарушения в сфере отношений собственности украинского народа на природные ресурсы, закрепленные в ст. 13 Конституции, отношений коллективной и частной собственности на природные объекты, допускаемые земельным, природно-

заповедным, фаунистическим и флороохранным законодательством, отношения по предоставлению, выкупу, изъятию, перераспределению и управлению природными ресурсами, осуществляемыми органами государственной власти и местного самоуправления в пределах, предоставляемых им полномочий Конституцией и отраслевыми эколого-ресурсовыми законодательными актами.

Характерным как для общих, так и для специальных объектов экологических правонарушений являются противоправные посяательства на общественные отношения, урегулированные экологическим законодательством. Они, как правило, выступают в форме правонарушений в области рационального использования природных ресурсов и обеспечения эффективной охраны окружающей природной среды. *Объективная сторона* экологических правонарушений характеризуется противоправностью поведения правонарушителя, посягающего на установленный государством экологический правопорядок в обществе. Экологический правопорядок представляет собой систему общественных отношений, сложившихся в результате действия норм экологического законодательства.

Противоправность может проявляться в форме активного действия (допущение сверхнормативных, аварийных и залповых выбросов и сбросов, загрязняющих и вредных веществ в окружающую среду, превышение норм и лимитов использования природных ресурсов) либо пассивного поведения в форме бездействия (непринятия мер по предупреждению загрязнения окружающей среды, ликвидации экологических последствий аварий), игнорирующие предписания экологического законодательства.

Противоправность поведения имеет место не только тогда, когда нарушается конкретная норма экологического законодательства, но и в тех случаях, когда нарушаются общие требования по использованию природных ресурсов и принципы охраны окружающей среды. К последним можно отнести, например, отказ в представлении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии качества окружающей природной среды, сокрытие сведений об экологической обстановке, фальсификация причин заболевания людей, животных и растений.

Объективным результатом экологического правонарушения является причинение вреда окружающей природной среде или конкретным природным объектам либо создание реальной угрозы причинения такого вреда. При этом общее понятие вреда включает в себя восполнение прямого действительного ущерба, причиненного материальным объектом природы, компенсацию материальных затрат и денежных расходов на их восстановление и возмещение убытков, нанесенных в связи с ухудшением или утратой качества окружающей природной среды.

Сложность состава вреда, причиняемого противоправным поведением в области экологических отношений, привело Исследователей этой проблемы к выводу о необходимости выделения экономического (материального) и экологического (средозащитного) вреда<sup>1</sup>. Объективные результаты противоправного поведения в области экологии дают некоторые основания для подразделения вреда, причиняемого природной среде на экономический и экологический вред.

*Экономический вред* при экологическом правонарушении причиняется конкретным природным объектам; землям, недрам, водам, лесам, животному и растительному миру, объектам природно-заповедного фонда, исключительной морской экономической зоны и носит, как правило, материализованный характер в форме их ухудшения, гибели, уничтожения, похищения и т. д. При этом вред причиняется собственникам природных ресурсов, природополь-

<sup>1</sup> См., Петров В.В. Экология и право.— М., 1981.— Сс. 143-162

зователям, арендаторам природных объектов, выражающийся в неполучении доходов от использования природных объектов в хозяйственных целях, которые были бы получены, если бы не было совершено правонарушение. К ним относятся также непроизводительные затраты на ликвидацию последствий противоправных действий или бездействий, расходы на восстановление или воспроизводство природного объекта либо его приведение в первоначальное состояние.

Экономический вред всегда выражается количественными характеристиками, но не всегда прямо и непосредственно связан с качественными изменениями в природной среде. Он по времени может отдаленно отразиться на качестве окружающей природной среды. Поэтому возмещение экономического вреда, причиненного природным объектам, имеет и определенное экологическое значение.

*Экологический вред* непосредственным образом связан с причинением ущерба качеству окружающей природной среды. Противоправные посяательства в данном случае могут нарушать естественные обменные процессы в природе, загрязнять среду обитания, истощать естественные ресурсы природы, повышать антропогенное воздействие на жизнедеятельность общества, создавать угрозу возникновения генетических изменений в функционировании живых организмов и т. д.

Особенностью экологического вреда является утрата качества природной среды и потеря закономерностей функционирования экосистем. Они, как правило, являются невозможными либо трудно восстанавливаемыми, воспроизводство которых связано с длительными периодами времени и значительными материальными затратами. Поэтому определение размера возмещения экологического вреда чрезвычайно



затруднительно для подсчета, а о восстановлении природного объекта в натуре можно говорить лишь условно.

*Антропологический вред* является особой разновидностью экологического вреда, причиняемый в современных условиях негативным воздействием загрязненной окружающей природной среды на здоровье человека (*физиологический вред*) и воздействующий на состояние будущих поколений (*генетический вред*). Правовое обеспечение возмещения и предотвращения указанных видов антропогенного вреда представляет огромную значимость для украинского общества в связи с последствиями Чернобыльской катастрофы. Однако, несмотря на закрепление в ст. 9 экологического закона права граждан на предъявление в суде исков о возмещении ущерба, причиненного их здоровью вследствие отрицательного воздействия на окружающую природную среду, до настоящего времени не разработаны методики, позволяющие учитывать критерии и параметры определения размера экологического вреда, причиняемого здоровью человека.

Затраты на охрану здоровья людей, восстановление их трудоспособности и компенсации утраченной трудовой деятельности осуществляются через систему социального обеспечения, медицинское обслуживание и льготное оздоровление, предусмотренные законодательством о преодолении последствий Чернобыльской катастрофы. Относительно же генетических изменений, происходящих в природе и обществе, то они необратимы. Средствами нейтрализации их вредоносных последствий могут быть только восстановление окружающей среды, подвергшейся радиоактивному воздействию в результате этой катастрофы.

Сложности состава вреда, причиняемого окружающей природной среде противоправными действиями или бездействиями определяют и способы установления его размеров. Особенностью определения размеров экологического вреда является таксовый метод исчисления ущерба. Такие таксы, например, утверждены постановлениями Кабинета Министров Украины применительно к возмещению вреда, причиненного объектам природно-заповедного фонда<sup>1</sup>, территориальным и внутренним морским водам<sup>2</sup>, зеленой растительности в населенных пунктах<sup>3</sup>. Аналогич-

<sup>1</sup> См.: Об утверждении такс для исчисления размера возмещения ущерба, причиненного вследствие нарушения природоохранного законодательства в пределах территорий природно-заповедного фонда Украины. Постановление Кабинета Министров Украины № 521 от 21 апреля 1998 года.

<sup>2</sup> См.: Об утверждении такс для исчисления размера возмещения ущерба, причиненного вследствие загрязнения с судов, кораблей и иных плавучих средств территориальных и внутренних морских вод Украины. Постановление Кабинета Министров Украины № 484 от 3 июля 1995 года.

<sup>3</sup> См.: Об утверждении такс для исчисления размера возмещения ущерба, причиненного зелёным насаждениям в городах и других населённых пунктов. Постановление Кабинета Министров Украины № 559 от 8 апреля 1999 года.

ные таксы исчисления размера ущерба предусмотрены также для возмещения вреда, причиненного лесному хозяйству, животному миру и объектам дикой фауны, рыбным ресурсам и рыбным запасам и другим объектам природного происхождения.

Однако действующее законодательство не содержит исчерпывающего перечня таксового исчисления вреда, причиненного всем природным объектам. Нет таких такс для исчисления вреда, причиненного земельным ресурсам, полезным ископаемым недр земли, воздушному бассейну и т.д. Поэтому для определения размера вреда, причиняемого этим объектам неправомерными действиями, применяются методики подсчета ущерба, утверждаемые в соответствии с поручениями Кабинета Министров Украины, Минэкоресурсов по согласованию с Госкомлесхозом, Госкомземом, Минздравом и другими заинтересованными министерствами и ведомствами и регистрируемые в Министерстве юстиции. Вместе с тем таксовое или методическое исчисление размера вреда не представляет собой особую форму юридической ответственности за экологические правонарушения. Они являются лишь особыми способами определения размера ущерба, охватывающими как экономический, так и экологический вред. А в тех случаях, когда нет ни методик, ни такс для исчисления вреда, применяются общегражданские способы определения размера ущерба, исходя из принципа его полного возмещения.

*Причинная связь экологического правонарушения* является неотъемлемой составной частью объективной стороны правонарушения, вследствие которого причиняется экономический или экологический вред природной среде. Она непосредственно должна существовать между противоправным поведением и наступившими вредоносными последствиями либо реальной угрозой их наступления. *Причинной связью принято считать такое развитие событий, которые вызваны противоправными действиями или бездействиями, являющимися причиной и приведшие к вредоносным результатам, выступающими в качестве следствия.* При отсутствии такой связи сам факт причинения вреда окружающей природной среде в целом либо ее отдельным объектам нельзя признать правонарушением.

Определенные сложности при выявлении причинной связи возникают в случаях последовательного причинения экологического вреда несколькими субъектами. Так, например, проектант предприятия не запроектировал очистные сооружения, госкомиссия приняла объект в эксплуатацию, и в результате его эксплуатации предприятие загрязняет окружающую среду. В таких случаях причинная связь выстраивается

в цепочку, где причина порождает следствие, а это следствие — новую причину.

Вред природной среде причиняется не только вследствие противоправных действий, но и правомерным поведением причинителя вреда. Возмещение правомерно причиненного вреда природной среде имеет место, например, в случаях, предусмотренных нормами земельного законодательства относительно возмещения убытков собственникам земли и землепользователям и потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства<sup>1</sup>. Правомерное причинение вреда водной среде происходит в результате аварийного сброса загрязняющих веществ с судов, предусмотренных стст. 304 и 305 КТМ и некоторых других законодательных актах. Такое же причинение вреда природным объектам может иметь место при необходимой обороне от диких животных, уничтожении или повреждении объектов природы при крайней необходимости и т.д. Однако объем правомерно причиненного вреда природной среде не может быть безграничным. Его размеры определяются пределами нормального экологического риска.

*Нормальный экологический риск* основан на допущении вероятности причинения вреда с целью достижения производственно-хозяйственного результата, при условии устранения такого вреда путем восстановления нарушенного естественного состояния природных ресурсов и обеспечения охраны окружающей природной среды. Экологический риск в нормальных пределах является неизбежным следствием в производственно-хозяйственной деятельности (строительство нефтетерминалов, затопление земель водохранилищами гидроэлектростанций, вырубki лесопросек для высоковольтных линий электропередачи), освобождающий их исполнителей от юридической ответственности за причиненный вред природной среде.

Однако нередко в хозяйственной деятельности имеет место превышение пределов нормального экологического

<sup>1</sup> См., например: О размерах и порядке определения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, подлежащих возмещению. Постановление Кабинета Министров Украины от 19 апреля 1993 года.

риска, которое связано с возникновением негативных изменений в природной среде. Такие последствия могут быть результатом экологических упущений и экологических просчетов.

*Экологические упущения* являются следствием небрежного отношения к выполнению работ, халатного исполнения задания, недостаточного обоснования разработанного проекта и т. д. Возможные вредоносные последствия экологических упущений известны или могут быть предвидены, но они в процессе хозяйственной деятельности не приняты во внимание. Поэтому экологические упущения, как действия или бездействия, причинившие вред окружающей природной среде, влекут за собой возложение на причинителей вреда обязанностей по его возмещению.

*Экологический просчет* является следствием недостаточного знания существующих закономерностей в природе, неполного учета сложной экологической обстановки, невозможного предвидения необычных природных условий и т. д. Поэтому вредоносные последствия при экологическом просчете невозможно предположить или предвидеть. Следовательно, экологический просчет может служить основанием для постановки вопроса о служебном несоответствии, понижении в должности или недостаточной квалификации, но не о юридической ответственности за причинение вреда окружающей среде.

*Субъекты экологических правонарушений* в составе последних занимают важное место. Ими могут быть предприятия и организации различных форм собственности и видов природопользования: государственные, общественные, кооперативные, коллективные, акционерные, арендные, семейные, частные, индивидуальные, совместные, международные и т.д. Разгосударствление природных объектов и приватизация земельных ресурсов привело к сокращению государственных и увеличению негосударственных предприятий — природопользователей, нередко нарушающих требования экологического законодательства.

Субъектами экологических правонарушений могут выступать государственные учреждения, общественные объединения и религиозные организации, объединения предприятий и организаций граждан. В отдельных случаях экологические правонарушения совершаются иностранными фирмами, международными объединениями и организациями зарубежных государств.

Из этого следует, что субъекты экологических правонарушений не обязательно должны быть собственниками природных ресурсов, природопользователями или арендаторами природных объектов. Они вообще могут не состоять в каких-либо экологических правоотношениях, ибо обязанности нести ответственность за совершенные правонарушения в равной степени зависят как от состояния в правоотношениях (договорные отношения), так и нахождения вне правоотношений (деликатные обязательства). Важным здесь является обладание предприятием - субъектом ответственности правами юридического лица, включающим и способность нести ответственность, т. е. деликатной правосубъектностью.

Субъектом юридической ответственности за нарушения требований экологического законодательства может быть и государство, не являющееся юридическим лицом. Ответственность государства по национальному законодательству основана на том, что оно выполняет в современных условиях важные экологические функции для общества. За невыполнение или ненадлежащее выполнение государством этих функций

отвечают его исполнительные органы управления: Минэкоресурсов, Минздрав, Госкомлесхоз, Госкомзем и их региональные местные органы. Это может иметь место при нарушении ими законодательства о предоставлении, изъятии или перераспределении природных ресурсов, непринятии мер по обеспечению экологической безопасности населения, несоблюдении условий и порядка привлечения к ответственности за экологические правонарушения.

Субъектами ответственности за аналогичные правонарушения могут выступать исполнительные органы местного самоуправления. Безусловно, в этих случаях ответственность государства и его органов, исполнительных органов местного самоуправления, отечественных и иностранных юридических лиц ограничивается мерами административно-правовой и гражданско-правовой ответственности. Субъектами уголовной ответственности они быть не могут.

Субъектами юридической ответственности за экологические правонарушения являются должностные лица государственных органов управления, руководители предприятий всех форм собственности, а также общественных объединений и других негосударственных организаций. Они могут быть привлечены к дисциплинарной, гражданской, административной или уголовной ответственности за незаконное распоряжение природными объектами, предоставление их во владение и пользование с превышением своих полномочий, принятие мер по предотвращению загрязнения и оздоровлению окружающей среды и т. д.

Граждане, как физические лица, также являются субъектами ответственности за нарушения экологического законодательства. Виды нарушений норм экологического права и санкции за их совершение гражданами широко представлены в действующем законодательстве. К ним относятся незаконные виды охоты, промысла продуктов жизнедеятельности животного мира, вырубki зеленых насаждений и сбора дикой растительности и т. д.

Граждане как субъекты ответственности за экологические правонарушения должны обладать деликтной дееспособностью, которая возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия, т. е. по достижении 18-летнего возраста. Однако, ч. 1 ст. 10 УК и ст. 12 КоАП предусматривают правосубъектный возраст уголовной и административной ответственности для несовершеннолетних граждан с 16 лет.

Несовершеннолетние граждане в возрасте от 15 до 18 лет, в соответствии со ст. 447 ГК, отвечают за причиненный ими вред, в т. ч. и за экологический, на общих основаниях. Таким образом, гражданско-правовая ответственность малолетних граждан за экологические правонарушения может наступать с 15 лет. В связи с допущением ст. 188 КВот в порядке исключения возможности приема на работу лиц, достигших 15 лет, то можно допускать возможности наступления дисциплинарной ответственности за экологические правонарушения для несовершеннолетних работников с 15-летнего возраста.

*Субъективная сторона экономического правонарушения* характеризуется наличием вины причинителя вреда. Вина выражает психическое отношение субъекта правонарушения к совершенным противоправным действиям или бездействиям и наступившим последствиям. Вина как волевая категория указывает на возможную вариантность поведения правонарушителя относительно выбора соответствующих действий для предотвращения или снижения вредоносного результата природным ресурсам и окружающей среде. Кроме того, совершенное виновное деяние позволяет определить его мотивы, цели, намерения, интересы, которые преследовались при совершении противоправного поступка.

Экологическое законодательство воплотило в себя выработанные в уголовном и гражданском праве проявления вины в форме умысла (прямого и косвенного) и неосторожности (небрежности и самонадеянности). При этом формы вины в экологических правонарушениях влияют на выбор видов и мер ответственности, размер возмещения вреда и ограничения его пределов.

*Умышленные формы вины* при нарушениях экологических норм имеют место, когда виновный осознает, что своими действиями нарушает требования экологического законодательства и тем самым желает причинения вреда окружающей среде, природным объектам, естественным ресурсам или отдельным компонентам природы. В подобных случаях налицо прямой умысел, направленный на причинение вреда посредством правонарушения (уничтожение зеленых насаждений, ведение охоты запрещенными средствами, повреждение памятников природы).

Однако подавляющее большинство умышленных экологических правонарушений совершается с косвенным умыслом, когда правонарушитель не желает причинения вреда, но сознательно допускает его наступление. Это может проявляться в нарушении требований законодательства по рекультивации земель после завершения хозяйственных работ, уничтожении рыбных запасов при строительстве водохранилищ, совершении выбросов вредных веществ в атмосферу сверх установленных норм и т. д.

*Неосторожные формы вины* при нарушениях экологических норм проявляются в халатном выполнении должностных функций, небрежном исполнении порученных заданий, самонадеянности об избежании возможных вредоносных последствий на естественные ресурсы и окружающую среду. При неосторожности виновный предвидит возможность наступления отрицательных последствий для природных объектов или природных комплексов в результате своей деятельности или бездеятельности, но легкомысленно рассчитывает на их предотвращение (самонадеянность) либо не предвидит наступления вредоносных

последствий, хотя мог и должен был их предвидеть (небрежность). К неосторожным формам вины относятся несоблюдение правил пожарной безопасности в лесах, невыполнение требований по эксплуатации очистных сооружений, нарушение правил использования химических веществ в сельском хозяйстве и т. д.

Вина в экологических правонарушениях в той или иной форме, наряду с другими признаками состава правонарушения, является обязательным условием возложения юридической ответственности. Однако в охранительных отраслях законодательства имеются различия в требованиях по доказыванию вины за совершение экологических правонарушений. Так, за уголовные правонарушения, по которым предусмотрена презумпция невиновности, бремя доказывания вины лежит на обвиняющей стороне. В отношениях же по возмещению имущественного вреда вина правонарушителя, как правило, презюмируется, в связи с чем бремя доказывания своей невиновности лежит на причинителе ущерба окружающей природной среде.

Экологическому законодательству известна и так называемая безвиновная ответственность за причинение вреда лицом, владеющим источником повышенной экологической опасности. На это прямо указано в ч. 3 ст. 69 экологического закона. Ни одна из выдвинутых до сих пор цивилистических и экологических концепций не обосновала правовую природу возникновения и возложения юридической ответственности за безвиновное причинение вреда природной среде.

Безвиновная ответственность основана на факте ее констатации в нормативном порядке действующим гражданским и экологическим законодательством. Особенностью применения безвиновной ответственности за экологические правонарушения является то, что она распространяется только на гражданско-правовую ответственность, применяемую в порядке возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде. Действующему экологическому законодательству известно и освобождение от ответственности в некоторых случаях совершения экологического правонарушения. Оно имеет место при причинении вреда природной среде в условиях крайней необходимости, когда природным объектам причиняется ущерб противоправными действиями с целью предотвращения более значительного вреда окружающей среде (уничтожение лесонасаждений для предотвращения распространения лесного пожара, обвалование русла реки черноземом с целью предотвращения затопления). Действия в условиях крайней необходимости с целью предотвращения более существенного экономического и экологического вреда, независимо от степени их противоправности освобождает от всех видов юридической ответственности за нарушения экологического законодательства.

#### **4. Виды юридической ответственности и их применение за нарушения экологического законодательства**

Экологические правонарушения влекут юридическую ответственность лиц, их совершивших. На это содержится прямое указание в нормативных актах экологического законодательства. Так, в соответствии со ст. 68 экологического закона, нарушение законодательства об охране окружающей природной среды влечет дисциплинарную, административную, гражданскую и уголовную ответственность. Аналогичные нормы содержатся и во всех обновленных ресурсových отраслях украинского законодательства.

Нормы экологического права содержат в себе правовые требования к использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, пределы надлежащего осуществления прав и исполнения обязанностей по использованию природных объектов, перечень наиболее характерных нарушений этих прав и обязанностей и т. д. Санкции же за эти нарушения содержатся в уголовном, административном, гражданском и трудовом законодательствах. В зависимости от условий и порядка применения этих санкций различаются соответствующие виды юридической ответственности за нарушения экологического законодательства.

*Уголовная ответственность* за экологические правонарушения содержится в более чем 20 статьях действующего Уголовного кодекса. При этом одни уголовные преступления непосредственно посягают на природную среду, другие — опосредованно. К непосредственным уголовным посягательствам относятся преступления, предусмотренные в ст. 160 — незаконная порубка леса, ст. 161 — незаконная охота, ст. 162 — незаконное занятие рыбным, звериным или иным водным добывающим промыслом, ст. 162 — незаконная добыча полезных ископаемых, ст. 163 — нарушение законодательства о континентальном шельфе, ст. 218 — нарушение правил безопасности горных работ, ст. 227 — утаивание или искажение сведений о состоянии экологической обстановки или заболеваемости населения, ст. 228 — загрязнение водоемов и атмосферного воздуха, ст. 228<sup>1</sup> — загрязнение моря веществами, вредными для здоровья людей или живых ресурсов моря, либо другими отходами и материалами, ст. 228<sup>5</sup> — нарушение правил хранения, использования, учета и перевозки радиоактивных материалов, ст. 228<sup>7</sup> — незаконный ввоз на территорию Украины отходов и вторичного сырья и некоторые другие виды уголовных преступлений.

Некоторые уголовные преступления посягают на охрану окружающей природной среды опосредованно. Так, нарушение ветеринарных правил — ст. 157, нарушение правил по борьбе с болезнями и вредителями растений — ст. 158, потравы посевов и повреждение насаждений — ст. 159, самовольный захват земельного участка и самовольное строительство — ст. 199, нарушение правил при производстве строительных работ — ст. 219, нарушение правил пожарной безопасности — ст. 220 и некоторые другие приобретают

экологическое значение, когда их совершением причиняется вред природным ресурсам и окружающей природной среде. К таким преступлениям следует отнести и целый ряд должностных преступлений: злоупотребление властью, превышение служебных полномочий, халатное выполнение должностных функций. Привлечение к уголовной ответственности должностных лиц осуществляется, если они преступными действиями (бездействиями) причинили или содействовали причинению вреда природной среде или здоровью людей.

Обязательным условием уголовной ответственности за экологические преступления является закрепление их составов в Уголовном кодексе. При этом одни уголовные преступления с экологическими составами закреплены в главе «Хозяйственные преступления», а другие — в главах «Преступления против порядка управления» и «Преступления против общественной безопасности, общественного порядка и народного здоровья». Такой разброс преступлений с экологическими составами в Уголовном кодексе объясняется тем, что последний принимался в начале 60-х годов, когда экологические преступления были не столь актуальными, как в настоящее время.

В современных условиях проблема систематизации уголовных преступлений с экологическим содержанием является назревшей. Их объединение в специальной главе Уголовного кодекса «Экологические преступления» как однородных уголовных правонарушений соответствовало бы современному уровню развития законодательства и правовым требованиям охраны окружающей среды. Более того, уголовно-правовая форма ответственности за нарушения экологического законодательства требует своего усиления посредством включения в Уголовный кодекс, например, таких составов, как отравление земель и водоемов, радиоактивное, загрязнение среды обитания, невыполнение требований экологической экспертизы и некоторых других составов уголовных преступлений.

Особенностью привлечения к уголовной ответственности за нарушение экологического законодательства по некоторым статьям Уголовного кодекса является административная преюдиция, т. е. предварительное применение к правонарушителям в течение года мер административного воздействия за такие же противоправные деяния. Это имеет место, например, в таких составах уголовных преступлений, как незаконная охота, самовольный захват земельного участка или самовольное строительство, нарушение правил пожарной безопасности.

К особенностям возложения мер уголовной ответственности за нарушения экологического законодательства следует отнести и то, что они применяются только в судебном порядке судами общей юрисдикции на основании рассмотрения материалов расследованного уголовного дела. Внесудебная уголовная ответственность, в т. ч. и за экологические правонарушения, применяться не может.

Наибольшую теоретическую и практическую сложность вызывает разграничение противоправных действий в области экологии на уголовные преступления и административные проступки. Зачастую встречаются случаи, когда одни и те же нарушения правил природопользования или требований по охране окружающей среды влекут за собой в одних случаях уголовную, а в других — административную ответственность. Действующее экологическое законодательство не содержит однозначного ответа на этот вопрос. Так, в ст. 70 экологического закона говорится о том, что определение состава экологических правонарушений и уголовных преступлений за их совершение устанавливаются Кодексом об административных правонарушениях и Уголовным кодексом.

Традиционным критерием разграничения уголовных преступлений от административных проступков в этих отраслях законодательства является степень общественной опасности правонарушения и конкретные обстоятельства его совершения. Дополнительными критериями могут быть размеры причиненного вреда природной среде, тяжесть наступивших последствий экономического характера и другие обстоятельства. *Административная ответственность* за нарушения экологического законодательства предусмотрены в Кодексе об административных правонарушениях. В отличие от Уголовного кодекса. Кодекс об административных правонарушениях содержит специальную главу 7, в которой предусмотрены «Административные правонарушения в области охраны природы, использования природных ресурсов, охраны памятников истории и культуры».

Административная ответственность за экологические правонарушения содержится и в других главах КоАП. К ним следует отнести составы административных правонарушений об охране здоровья населения — глава 5, административные правонарушения, посягающие на право собственности о природных ресурсах — глава 6, административные правонарушения в промышленности, строительстве и в области использования электрической и тепловой энергии — глава 8 и некоторые другие.

Основанием для привлечения к административной ответственности является административное правонарушение (административный проступок) в области использования и охраны природных ресурсов, т. е. виновное, противоправное деяние, нарушающее экологический правопорядок в обществе, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность. Это определение административного правонарушения непосредственно вытекает из содержания ст. 9 КоАП.

Административная ответственность является оперативным средством воздействия на правонарушителей,

совершающих общественно вредные поступки в области использования природных богатств и охраны окружающей природной среды. В подавляющем большинстве случаев ответственность применяется в административном порядке и для ее возложения не требуется определение размера вреда.

Наиболее распространенным видом административно наказуемых экологических правонарушений является невыполнение требований экологической безопасности. К нему относятся: несоблюдение экологических требований при Проектировании, размещении, строительстве и эксплуатации промышленных объектов, переработке, транспортировке, хранении, учете и уничтожении промышленных и бытовых отходов, нарушение правил использования и требований охраны отдельных видов природных ресурсов.

Не менее распространенными являются правонарушения в виде самовольного занятия и использования природных объектов. Под самовольным занятием и использованием природных объектов понимается овладение и использование ресурсов природы без их передачи, предоставления, выделения, отвода или разрешения компетентными на то государственными органами или органами местного самоуправления. Условия и порядок передачи объектов природы в собственность либо предоставления в пользование или в аренду, выдачи лицензий и разрешений на использование естественных богатств природы предусмотрены законодательством. В условиях разгосударствления и приватизации естественных ресурсов количество этих видов правонарушений значительно возросло.

В зависимости от характера, содержания и вида экологического правонарушения, согласно положениям ст. 24 КоАП, могут применяться следующие административные взыскания: предупреждение; наложение штрафа; конфискация орудий и средств совершения правонарушения; лишение права заниматься деятельностью, связанной с использованием природных ресурсов и объектов природы. При этом ст. 25 КоАП подразделяет административные взыскания, в т. ч. за экологические правонарушения, на основные и дополнительные. Согласно ч. 2 ст. 25 КоАП за одно административное правонарушение может быть наложено основное либо основное и дополнительное взыскание. Однако в настоящее время это положение вступило в определенное противоречие с требованиями ст. 61 Конституции, гласящей о том, что «никто не может быть дважды привлечен к юридической ответственности одного вида за одно и то же правонарушение».

Предупреждение, как мера административного воздействия за экологическое правонарушение, выносится в письменной форме. Оно вручается правонарушителю под роспись, о чем вносится соответствующая запись в учетные документы органов охраны окружающей природной среды.

Штраф является самым распространенным видом административной ответственности в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Он представляет собой взыскание с правонарушителя определенной денежной суммы. Размеры административных штрафов в настоящее время ограничиваются количеством не облагаемых налогом минимумов доходов граждан.

Конфискация орудий и средств совершения экологического правонарушения применяется как дополнительная мера административной ответственности. К ним относятся орудия лова или отстрела, средства добычи и приспособления сбора, технические средства и специальные орудия и т.д.

Лишение права заниматься деятельностью, связанной с использованием природных ресурсов и объектов природы, как мера административного взыскания, также предусмотрена в КоАП. Оно может наступить за нарушение правил использования объектов животного мира, в частности за нарушения правил ведения охоты — сроком до 3-х лет. Однако лишение права на ведение охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным источником существования.

Предусмотренное ч. 3 ст. 68 экологического закона безвозмездное изъятие незаконно добытых природных ресурсов и изготовленной из них продукции не относится к мерам административной ответственности за нарушение экологического законодательства. Но административному законодательству в качестве меры ответственности известно изъятие предмета, явившегося орудием совершения правонарушения. Однако при безвозмездном изъятии незаконно добытых природных ресурсов, например добычи полезных ископаемых, заготовки древесины, вылова рыбных запасов, имеет место изъятие у правонарушителя того, что ему не принадлежит на законном основании. Полученные доходы от реализации незаконно добытых ресурсов природы и произведенной из них продукции направляются в государственный и местные фонды охраны окружающей природной среды.

Меры административной ответственности за экологические правонарушения могут применяться административными комиссиями, образуемыми при исполкомах городских, поселковых и сельских Советов, а в случаях их отсутствия — самими исполкомами сельских и поселковых Советов, районными (городскими) судами или судьями, органами государственных инспекций и уполномоченными на то должностными лицами.

Наиболее распространенным является применение административных взысканий государственными органами, их инспекциями и специально уполномоченными на то должностными лицами. К ним относятся центральные и местные органы государственного санитарного надзора, ветеринарного контроля, охраны земельных и водных ресурсов, рыбоохраны и охраны охотничьего хозяйства, лесной охраны и карантинной

службы растений, экологии и природных ресурсов, архитектурно-строительного контроля, стандартизации, метрологии и сертификации, их руководители и должностные лица, уполномоченные действующим законодательством на применение мер административного воздействия на правонарушителей.

Дела об административных правонарушениях в области использования природных богатств и охраны окружающей среды могут рассматриваться в соответствии с составленными протоколами коллегиально указанными органами либо единолично уполномоченными лицами. Взыскания налагаются в соответствии с принимаемыми решениями подлежат исполнению в порядке, установленном административным законодательством.

*Гражданская ответственность* за допущенные нарушения экологического законодательства и особенности ее применения предусмотрены ст. 69 Закона об охране окружающей природной среды. Правовую основу применения гражданско-правовой формы воздействия за экологические правонарушения составляют также нормы природоресурсовых кодексов и средоохранительных законов, отсылочно указывающих на возможности применения гражданской ответственности.

Вред, причиненный в результате нарушения законодательства об использовании природных ресурсов и охране окружающей среды, подлежит возмещению, как правило, в полном объеме без применения норм снижения размера возмещения и независимо от внесения платы за загрязнение окружающей среды и ухудшения качества природных ресурсов. При этом ч. 5 ст. 68 экологического закона предусматривает, что применение мер дисциплинарной, административной или уголовной ответственности не освобождает виновных от компенсации ущерба, причиненного загрязнением окружающей природной среды и ухудшением качества природных ресурсов. Это означает, что гражданско-правовая ответственность для причинителей вреда природной среде может наступить независимо от применения к ним мер других видов юридической ответственности, предусмотренных действующим законодательством.

Гражданская ответственность за экологические правонарушения в основном носит компенсационный характер. Она заключается в возложении на причинителя вреда природным ресурсам или естественной среде неблагоприятных последствий имущественного характера в виде гражданско-правовых санкций.

Применение гражданско-правовых мер ответственности за причинение вреда природе имеет целый ряд особенностей. Природа, как известно, не является имуществом в гражданско-правовом смысле, хотя отдельные природные объекты постепенно возвращаются в имущественный гражданско-правовой оборот и некоторые из них имеют денежную оценку. Природной среде причиняется экологический вред, проявляющийся в ухудшении качества окружающей среды, который не поддается полному возмещению. Этот вред имеет особые свойства проявления в пространстве и во времени.

При возмещении вреда, причиненного природным ресурсам или окружающей среде, взысканию подлежат будущие расходы собственников и природопользователей по возобновлению природных комплексов и качества природной среды. Эти и другие особенности вреда, причиняемого природной среде, отражены в экологическом законодательстве и должны учитываться при возложении мер гражданско-правовой ответственности за совершенные правонарушения.

Естественное происхождение природных объектов и отсутствие их стоимостного выражения в трудовых затратах человека и общества обуславливают применение таксо-го метода исчисления причиненного вреда, условно учитывающего размер экологического ущерба природной среде и вреда, нанесенного материализованным объектам природы. Но экологическое законодательство не предусматривает таксы и методики исчисления размера ущерба, причиняемого всем природным объектам. Поэтому зачастую приходится применять общегражданские методы установления размера ущерба, причиненного природным объектам и естественной среде.

Одним из основных требований применения гражданско-правовой ответственности к экологическим правонарушениям является полное возмещение причиненного вреда. Так, согласно ч. 2 ст. 69 экологического закона, лица, которым причинен вред в результате нарушения экологического законодательства, имеют право на возмещение неполученных доходов за время, необходимое для восстановления здоровья, качества окружающей природной среды, воспроизводства природных ресурсов до состояния, пригодного для их использования по целевому назначению.

Обеспечение полной компенсации экологического вреда юридическим и физическим лицам может быть достигнуто посредством возмещения убытков и взыскания неустойки. В таких случаях гражданско-правовая ответственность носит субсидиарный характер, восполняющий пробелы экологического законодательства.

При возникновении подобных ситуаций нормы гражданского права применяются к регулированию экологических отношений, если они не урегулированы специальным законодательством.

Особенностью применения гражданско-правовой ответственности к экологическим правонарушителям является возмещение вреда, причиненного владельцем источника повышенной опасности. Согласно ч. 3 ст. 69 природоохранительного закона лица, владеющие источником повышенной экологической опасности, обязаны компенсировать причиненный ущерб гражданам и юридическим лицам, если не докажут, что ущерб возник вследствие стихийных природных явлений или преднамеренных действий пострадавшего.

Приведенное положение действующего законодательства возлагает ответственность не на любого владельца источника повышенной опасности, а только на владельца источника повышенной экологической опасности. Они в гражданском и экологическом законодательствах могут не совпадать. Поэтому при судебном разбирательстве каждого конкретного дела суды обязаны обсудить вопрос о наличии у причинителя вреда источника повышенной экологической опасности и признать либо не признать его таковым.

В связи с тем, что целью гражданско-правовой ответственности в экологических отношениях является возмещение вреда природной среде, здоровью людей, компенсации ущерба собственникам и природопользователям, то при отсутствии какого-либо вреда отпадает и необходимость в применении гражданской ответственности. Однако это обстоятельство не следует смешивать с возмещением убытков и потерь собственникам природных ресурсов и природопользователям, которым они причинены правомерными действиями. В подобных случаях имеет место не ответственность, а выплата гарантированных компенсаций за неполученные доходы, понесенные затраты и произведенные вложения в природный объект, выведение природных ресурсов из хозяйственного использования и т. д. Возмещение ущерба, причиненного природным объектам и окружающей среде, может осуществляться причинителем вреда в добровольном порядке. При отказе виновного возместить экологический вред добровольно, он взыскивается в судебном порядке в виде возложения мер гражданско-правовой ответственности.

*Дисциплинарная ответственность* за невыполнение или ненадлежащее выполнение трудовых обязанностей в сфере рационального использования природных ресурсов и обеспечения охраны окружающей среды наступает по нормам трудового законодательства. Ее основанием является совершение работником дисциплинарного проступка в процессе исполнения своих трудовых обязанностей, нарушающего экологические требования и входящие в его трудовые функции.

Субъектами дисциплинарной ответственности в экологических правонарушениях являются рабочие и служащие, должностные лица, предприятия, организации и учреждения, состоящие между собой в трудовых отношениях. Следовательно, дисциплинарная ответственность обуславливается трудовым правоотношением и вне его действия применяться не может.

Дисциплинарная ответственность работников, в обязанности которых входит выполнение экологических функций, регулируется законодательством о труде. За допущенные правонарушения экологического правопорядка на работников могут быть наложены дисциплинарные взыскания в виде объявления выговора или увольнения с работы. Налагаются они собственником предприятия или органом управления в форме издания приказа.

В случаях совершения дисциплинарного проступка, причинившего материальный вред окружающей природной среде, может применяться материальная ответственность в размерах, порядке и на условиях, предусмотренных трудовым законодательством. Таким образом, в подобных случаях имеет место трудовая материальная ответственность, связанная с трудовыми отношениями, а не имущественная гражданско-правовая ответственность, обуславливаемая деликатными обязательствами.

Должностные лица и специалисты, виновные в нарушении требований законодательства об охране окружающей среды и использовании природных ресурсов, обеспечении экологической безопасности, в соответствии с ч. 7 ст. 68 природоохранного закона, по представлению государственных органов охраны окружающей природной среды согласно решениям уполномоченных органов лишаются премий по основным результатам хозяйственной деятельности полностью или частично. Условия и порядок лишения виновных должностных лиц и специалистов премиальных вознаграждений определяются действующим законодательством.

Лишение премий полностью или частично за нарушения требований экологического законодательства нельзя отнести к видам трудо-правовой ответственности. В подобных случаях работникам и специалистам не предоставляется то, чего они не заслужили. Депремирование является важной мерой обеспечения рационального использования природных богатств и охраны окружающей среды, но оно не относится к мерам юридической ответственности.

## Содержание

**Введение.**

### **РАЗДЕЛ I. АГРАРНОЕ ПРАВО УКРАИНЫ**

**Общая часть**

#### **Глава 1. Предмет и система аграрного права**

1. Предмет аграрного права
2. Методы правового регулирования аграрных отношений
3. Аграрное право как отрасль права и учебная дисциплина

#### **Глава 2. Аграрное законодательство**

**и аграрные правоотношения**

1. Понятие, виды и особенности аграрных правоотношений
2. Внутренние аграрные правоотношения



3. Внешние аграрные правоотношения

**Глава 3. Право собственности  
и организационно-правовые формы  
хозяйственной деятельности  
в агропромышленном комплексе**

1. Законодательство о хозяйственной деятельности и собственности в агропромышленном комплексе
2. Правовое положение сельскохозяйственных кооперативов
3. Правовое положение крестьянских (фермерских) хозяйств
4. Правовое положение сельскохозяйственных акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью в сельском хозяйстве
5. Правовое положение государственных сельскохозяйственных предприятий

**Глава 4. Правовые основы управления  
агропромышленным комплексом  
и аграрными предприятиями**

1. Понятие и содержание государственного регулирования сельского хозяйства
2. Принципы государственного регулирования сельскохозяйственного производства.
3. формы государственного регулирования сельского хозяйства
4. Методы государственного регулирования сельского хозяйства

**Глава 5. Юридическая ответственность  
за нарушение аграрного законодательства**

1. Понятие ответственности за нарушение аграрного законодательства
2. Дисциплинарная ответственность лиц, занятых в сельскохозяйственном производстве
3. Материальная ответственность работников сельскохозяйственных предприятий, за аграрные правонарушения
4. Имущественная ответственность
5. Административная ответственность за нарушения аграрного законодательства

**РАЗДЕЛ II. ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО УКРАИНЫ. ОБЩАЯ ЧАСТЬ**

**Глава 1. Предмет, метод и система земельного права.**

1. Предмет земельного права
2. Методы правового регулирования земельных отношении
3. система земельного права как отрасль права
4. Принципы земельного права
5. Соотношение земельного права со смежными отраслями права

**Глава 2. Право собственности на землю**

1. Общая характеристика права собственности на землю
2. Право государственной собственности на землю
3. Коллективная форма собственности на землю
4. Право частной собственности на землю

**Глава 3. Право землепользования**

1. Понятие, формы и виды землепользования
2. Права и обязанности землепользователей
3. Плата за пользование землями
4. Основания возникновения и прекращения права землепользования

**Глава 4. Правовые основы управления  
земельным фондом**

1. Понятие и состав земельного фонда
2. Общая характеристика управления земельным фондом
3. Органы государственного управления земельным фондом и их функции
4. государственный земельный кадастр и значение его ведения
5. Контроль за использованием и охраной земель

**Глава 5. Юридическая ответственность  
за нарушения земельного законодательства**

1. Понятие юридической ответственности за земельные правонарушения
2. Земельное правонарушение как основание юридической ответственности
3. уголовная и административная

ответственность за земельные правонарушения

4. Гражданско-правовая ответственность

за нарушения земельного законодательства

5. Дисциплинарная и материальная ответственность за земельные правонарушения

### **РАЗДЕЛ III. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО УКРАИНЫ. ОБЩАЯ ЧАСТЬ**

#### **Глава 1. Понятие, предмет, метод и система экологического права**

1. Методологические основы функционирования окружающей среды и бытия биосферы

2. Формы взаимодействия общества

с природной средой и развитие экологической мысли

3. Экологические функции государства

и права

4. Понятие и принципы экологического права

5. Предмет и метод экологического права

6. Система экологического права и его соотношение с другими отраслями права

#### **Глава 2. Источники экологического права и экологические правоотношения**

1. Понятие, признаки и виды источников экологического права

2. Законы и подзаконные акты как источники экологического права

3. Нормативные акты местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и их значение для регулирования экологических отношений

4. Эколого-правовые нормы и экологические правоотношения

5. Основные этапы становления и развития отечественного экологического законодательства и права

6. Проблемы систематизации экологического законодательства и совершенствования правового регулирования экологических правоотношений

#### **Глава 3. Объекты и субъекты экологического законодательства и права**

1. Понятие и признаки объектов экологического законодательства и права

2. Виды объектов экологического права

3. Общая характеристика субъектов экологического права и экологической правосубъектности

4. Государственные органы и общественные объединения граждан как субъекты экологического права

5. Экологическая правосубъектность юридических и физических лиц

#### **Глава 4. Право собственности на объекты природного происхождения**

1. Основные признаки и понятие права

собственности на природные объекты

2. Конституционные основы права

собственности на природные объекты

3. Право собственности на природные объекты в природоресурсовых кодексах

4. Содержание и формы права собственности на естественные богатства в природоресурсовых

законах

5. Охрана и защита права собственности на природные ресурсы

#### **Глава 5. Правовое обеспечение рационального природопользования как форма охраны окружающей природной среды**

1. Понятие, принципы и правовое обеспечение рационального природопользования

2. Основные виды природопользования и их юридическое закрепление

3. Право общего природопользования и пределы его надлежащего осуществления

4. Правовое регулирование специального природопользования

5. Правовое содержание рационального использования природных ресурсов

6. Основания возникновения, изменения и прекращения права природопользования

#### **Глава 6. Правовые основы управления и контроля в области охраны окружающей природной среды**

1. Понятие, виды и основные принципы управления в области охраны окружающей

природной среды

2. Органы управления в области охраны окружающей природной среды, их функции и компетенция

3. Правовое обеспечение экологического прогнозирования и планирования, экологической стандартизации и сертификации, экологического нормирования и лицензирования

4. Правовые основы экологического мониторинга и экологического информирования

5. Экологический контроль и экологический аудит

6. Правовое регулирование ведения государственных природоресурсовых кадастров и правовые требования по ведению Красной книги и Зеленой книги

#### **Глава 7. Законодательные основы экологической экспертизы**

1. Основные цели, задачи и принципы экологической экспертизы

2. Организационно-правовые формы экологической экспертизы

3. Правовое регулирование управления в области экологической экспертизы

4. Правовой статус экспертов и заказчиков экологической экспертизы

5. Условия и порядок проведения экологической экспертизы и выполнения ее выводов и принятых решений

#### **Глава 8. Основания и виды юридической ответственности за нарушения экологического законодательства**

1. Понятие и функции юридической ответственности за экологические правонарушения

2. Основания юридической ответственности за нарушения экологического законодательства

3. Юридический состав экологических правонарушений

4. Виды юридической ответственности и их применение за нарушения экологического законодательства