

*Мірошниченко А. М.,**доктор юридичних наук, професор,**професор кафедри земельного та аграрного права**Київського національного університету імені Тараса Шевченка,**перший заступник голови**Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру*

## ДО ПИТАННЯ ПРО ІСНУВАННЯ ПРИНЦИПІВ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА ТА ЇХ ЗМІСТ

**Анотація.** Статтю присвячено аналізу принципів земельного права, як їх визначає ст. 5 Земельного кодексу України. Зокрема, у роботі ставиться під сумнів доцільність виділення так званого принципу «цільового використання» земельних ділянок як такого, що не забезпечує раціональне використання земельних ділянок. Із критичних позицій аналізується принцип поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва як такий, що є самоочевидним і описовим твердженням, а не керівною ідеєю, що пронизує правові інститути галузі. Подібні ж міркування висувуються щодо неутручання держави у здійсненні громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, окрім випадків, передбачених законом, забезпечення гарантій прав на землю та низки інших, що фактично повторюють принцип законності, характерний для всієї правової системи. У результаті такої «деконструкції» залишаються і мають право на існування (мають тверді фактичні підстави для свого існування) лише такі галузеві принципи земельного права, як принцип раціонального використання земель та принцип пріоритету вимог екологічної безпеки. На думку автора, раціональне використання земель передбачає встановлення у конкретній ситуації балансу різних інтересів та пріоритетів (екологічних, економічних, естетичних та ін.). Принцип раціонального використання має виступати оціночним критерієм у разі реалізації так званих дискреційних повноважень у сфері земельних відносин (під час надання земельних ділянок у власність або користування, затвердження планувальної документації тощо) та під час тлумачення неоднозначних положень земельного законодавства. Принцип пріоритету вимог екологічної безпеки може бути безпосередньо застосований у багатьох випадках, коли земельне законодавство передбачає прийняття тим чи іншим органом дискреційного рішення. На нашу думку, саме цим принципом слід керуватися, наприклад, під час вирішення питання про затвердження земельнопорядкової та містобудівної документації.

**Ключові слова:** принципи земельного права, цільове призначення, раціональне використання, екологічна безпека.

**Постановка проблеми.** Галузь права характеризується специфікою свого предмету, а та, своєю чергою, породжує набір принципів, характерних лише для цієї галузі. Використання загальних принципів права, «переформульованих» для окремої галузі, не розкриває специфіки предмету і методу даної галузі. На нашу думку, у земельному праві спостерігається опи-

сана ситуація з використанням загальноправових принципів під виглядом галузевих, а єдиний принцип, що претендує на галузевий характер – принцип використання за цільовим призначенням, – викликає обґрунтовані сумніви з погляду суспільної корисності.

**Огляд досліджень.** На питанні принципів земельного права зупинялися такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як В. Андрейцев, М. Бринчук, Г. Волков, А. Гетьман, П. Кулинич, М. Фролов та ін.

**Метою статті** є аргументація позиції автора стосовно існування принципів земельного права, як вони визначаються у ст. 5 Земельного кодексу України, а також детальна аргументація і розкриття змісту тих принципів, які автор вважає існуючими галузевими принципами земельного права, котрі дійсно відображають специфіку земельного права як галузі права.

**Виклад основного матеріалу.** Принцип права – це основоположна норма, або норма найбільш загального, основоположного характеру. Принципи права є свого роду стрижнем, на якому будується система права і законодавства. Вони також відіграють важливу роль у тлумаченні правових норм.

Принципи земельного права можуть формуватися зі змісту правових норм, на основі судових рішень, досягнень правової доктрини [1, с. 40]. Усупереч поширеному уявленню видається, що принцип права не можна створити за допомогою самого лише проголошення в законі тих чи інших положень принципами (як це було зроблено, наприклад, у ст. 5 ЗКУ під час формулювання «принципів земельного законодавства»).

При цьому, наприклад, навряд чи може вважатися «принципом» «*поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва*» (п. «а» ст. 5), адже ця теза є скоріше спостереженням, а не нормою, правилом поведінки, яке встановлює для когось якісь обов'язки. Важко розцінювати як окремі «основоположні норми» і «*неутручання держави в здійсненні громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом*» (п. «в» ст. 5 ЗКУ) та «*забезпечення гарантій прав на землю*» (п. «г» ст. 5 ЗКУ), адже це лише екстраполювання до окремих ситуацій принципу законності.

Не є сьогодні принципом «*забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави*»: на жаль, у правовому регулюванні цілком слухна (хоча й не дуже коректно сформульована у п. «б» ст. 5 ЗКУ) ідея про рівність суб'єктів права власності не зна-

йшла послідовного втілення, оскільки закон дуже часто встановлює невикористані спеціальні правила щодо тих чи інших суб'єктів (варто згадати мораторій на відчуження частини земель сільськогосподарського призначення, який, хоча і в усіченому вигляді, продовжує діяти в Україні відповідно до п. 15 розд. X ЗКУ).

Виділяють загальні (конституційні), міжгалузеві та галузеві принципи [1, с. 53].

Зупинімося більш детально на галузевих принципах земельного права. Питання щодо їх виділення є *надзвичайно* суб'єктивним. Утім, видається, що можна більш-менш упевнено виділити такі галузеві принципи земельного права, як (1) принцип раціонального використання земель та (2) принцип пріоритету вимог екологічної безпеки.

Існує значна кількість доктринальних визначень раціонального використання земель [2, с. 96–97]; спроба надати визначення цього поняття також була зроблена у ГОСТі 26640-85 як забезпечення всіма землекористувачами в процесі виробництва максимального ефекту у здійсненні цілей землекористування з урахуванням охорони земель та оптимальної взаємодії з природними факторами (не застосовується в Україні від 17.03.2017 на підставі ПКМ від 23.11.2016 № 1066).

До спроб «конкретизувати» даний оціночний термін автор ставиться критично. Натомість він приєднується до А.Д. Юрченка у тому, що зміст терміна «раціональне використання земель» має відрізнятися залежно від контексту [3]. «Раціональність» має економічний та екологічний зміст, що конфліктує між собою. Економічно раціональна оранка є нераціональною з екологічного погляду (тим більше це справедливо по відношенню до забудови), а екологічно раціональне використання земель шляхом їх виведення з обробітку (перелоги) може розглядатися як безгосподарність.

Окремо слід зазначити, що я не поділяю введення деякими авторами до змісту терміну «раціональне використання земель» ознаки їх використання виключно за призначенням [4, с. 236, 5, с. 312]. Існує призначення може бути далеко не раціональним; до того ж у дуже і дуже багатьох випадках раціональним є використання земельної ділянки не за одним, а за багатьма призначеннями, чому так званий «принцип цільового використання земель» не сприяє.

На нашу думку, раціональне використання земель передбачає встановлення у конкретній ситуації балансу різних інтересів та пріоритетів (екологічних, економічних, естетичних та ін.). Принцип раціонального використання має виступати оціночним критерієм у випадках реалізації так званих дискреційних повноважень у сфері земельних відносин (під час надання земельних ділянок у власність або користування, затвердження планувальної документації тощо) та під час тлумачення неоднозначних положень земельного законодавства.

Термін «екологічна безпека» законодавчо визначається у ст. 50 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» як «...такий стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей». Таким чином, оціночний термін «безпека» розкривається через інший («небезпека»), що навряд чи додає ясності та чіткості.

Багато науковців пропонують власні визначення [6, с. 37–38; 7, с. 37–38; 8, с. 12], проте попри всі текстуальні відмінності їх

також об'єднує використання для розкриття терміна «безпека» інших оціночних термінів, наприклад терміна «стан захищеності» (інтересів людини та довкілля). Такий підхід, як видається, не додає істотно до розуміння вихідного терміна.

На нашу думку, ідеально безпечно довкілля уявити неможливо: певна небезпека, ризик у довкіллі будуть присутні завжди. За таким умов законодавство може (1) безумовно заборонити деякі особливо небезпечні види впливу та (2) спробувати мінімізувати небезпеку від інших, не таких небезпечних.

Заборона особливо небезпечних видів впливу. Вирішенню цього завдання мають сприяти так звані санітарно-гігієнічні нормативи, які можуть закріплюватися у найрізноманітніших правових формах – від законодавчих актів та постанов уряду<sup>1</sup> до нормативних документів у галузі стандартизації<sup>2</sup> та будівництва<sup>3</sup> і, нарешті (і насамперед), у так званих «санітарних нормах»<sup>4</sup>. Значна їх частина стосується земельних відносин.

Відзначаючи величезну роль санітарно-гігієнічних нормативів у забезпеченні екологічної безпеки, не можна не відзначити обмеженість цього засобу. Слід усвідомлювати, що створення всеохоплюючої системи нормативів є неможливим. Причина – численність небезпечних для людини чинників середовища, що підлягають нормуванню [9, с. 63; 10, с. 70; 11, с. 74; 12, с. 35], їх дія в сукупності, у різноманітних комбінаціях (за спільної дії, наприклад, кількох речовин, навіть коли концентрація цих речовин у середовищі нижче ГДК, можлива значна шкода [13, с. 19]). Слід також зазначити, що сумнівною є адекватність поставленій меті навіть тих кількох сотень нормативів санітарно-гігієнічного характеру, що вже існують [14, с. 11–12], оскільки основним способом визначення нормативів може бути лише експериментальний шлях [15, с. 72; 16 п. 5.6], здебільшого на лабораторних тваринах, переважно на пацюках та мишах. Така практика завжди залишатиме відкритим питання про адекватність екстраполяції отриманих даних на організм людини [17, с. 74; 18, с. 21]. Окрім того, під час установа нормативу завжди буде присутня похибка на так званий «чутливий контингент»: дітей, осіб похилого віку, а також хворих [17, с. 75].

Мінімізація незаборонених шкідливих впливів. Видається необхідним упровадити у законодавство України, у т. ч. земельне, так званий принцип ALARA (аббревіатура від As Low As Reasonable Achievable – «настільки низький, наскільки це можливо у межах розумного») [19, с. 42–46]. Такий шлях є апробованим у світі та перевірений практикою. Сутність принципу полягає у тому, що *будь-який шкідливий екологічний вплив під час здійснення будь-якої діяльності (затвердження землепорядної, містобудівної, планувальної документації тощо) має бути зведений до настільки низького рівня, наскільки це реально можливо в наявних умовах.*

<sup>1</sup> Див., наприклад, ст. 93 ВКУ, ПКМ «Про правовий режим зон санітарної охорони водних об'єктів» від 18.12.1998 № 2024. *Офіційний вісник України*. 1998. № 51. 8 січня.

<sup>2</sup> Див., нап., ДСТУ 7312:2013 «Сечовина (карбамід)», що встановлює вимоги до охорони довкілля при використанні сечовини як добрив.

<sup>3</sup> Нап., санітарно-гігієнічні нормативи зберігання мінеральних добрив вміщені у ДБН В.2.2-7-98 «Будинки та споруди. Будівлі і споруди по зберіганню мінеральних добрив та засобів захисту рослин» (Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України. Київ, 1998. 14 с.).

<sup>4</sup> Див., нап., Державні санітарні правила планування і забудови населених пунктів, затв. Наказом МОЗ України від 19.06.1996 № 173.

Для реалізації принципу ALARA у земельних відносинах можна використати положення п. «д» ст. 5 ЗКУ, яке передбачає принцип пріоритету вимог екологічної безпеки. Це положення може бути безпосередньо застосоване у багатьох випадках, коли земельне законодавство передбачає прийняття тим чи іншим органом дискреційного рішення. На нашу думку, саме цим принципом слід керуватися, наприклад, під час вирішення питання про затвердження землепорядної та містобудівної документації (див. ст. ст. 20, 186 ЗКУ).

**Висновки.** Таким чином, актуальними принципами, які відображають сутність земельного права і його тісний зв'язок з екологічним і природоресурсним правом, є принцип раціонального використання земель і принцип пріоритету вимог екологічної безпеки.

Отже, як зміст відповідного принципу земельного права раціональне використання земель передбачає встановлення у конкретній ситуації для використання земельної ділянки, земельних масивів балансу різних інтересів та пріоритетів (екологічних, економічних, естетичних та ін.).

Принцип «раціонального використання» має виступати оціночним критерієм у випадках реалізації т. зв. дискреційних повноважень у сфері земельних відносин (під час надання земельних ділянок у власність або користування, затвердження планувальної документації тощо) та під час тлумачення неоднозначних положень земельного законодавства.

Принцип пріоритету вимог екологічної безпеки може бути безпосередньо застосований у багатьох випадках, коли земельне законодавство передбачає прийняття тим чи іншим органом дискреційного рішення.

На нашу думку, саме цим принципом слід керуватися, наприклад, під час вирішення питання про затвердження землепорядної та містобудівної документації.

#### Література:

1. Волков Г.А. Принципы земельного права России. *Экологическое право*. 2005. № 2.
2. Правовий статус районного агропромислового об'єднання / Ц.В. Бичкова, П.Ф. Кулинич, З.А. Павлович та ін. ; за ред. В.І. Семчика. Київ : Урожай, 1986. С. 96–97.
3. Юрченко А.Д. Приватне повідомлення.
4. Экологическое право Украины : учебное пособие / отв. ред. А.П. Гетьман, М.В. Шульга. Харьков : Одиссей, 2007. С. 236.
5. Станкевич Н.Г. Земельное право : учебное пособие. Минск : Книжный дом, 2003. С. 312.
6. Серов Г.П. Экологическая безопасность населения и территорий Российской Федерации (Правовые основы, экологическое страхование и экологический аудит) : учебное пособие. Москва : Анкил, 1998. С. 35.
7. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки : навчальний та науково-практичний посібник. Київ : Знання-Прес, 2002. С. 37–38.
8. Струтинська-Струк Л.В. Правове забезпечення біологічної безпеки при здійсненні генетично-інженерної діяльності : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.06 ; Інститут держави і права ім. В.М. Корещького НАН України. Київ, 2005. С. 12.
9. Хламов И.Т. Нормирование качества окружающей природной среды – научная основа ее охраны и рационального использования. *Советское государство и право*. 1985. № 12. С. 63.
10. Бринчук М.М. Правовые меры борьбы с химическим загрязнением окружающей среды. *Окружающая среда под охраной закона* / ред. О.С. Колбасов, М.М. Славин. Москва, 1982. С. 70.
11. Мельник Л. Принципы экологического развития. *Экономика Украины*. 1996. № 2. С. 74.

12. Встреча на высшем уровне «Планета земля» / сост. М. Китинг. Женева : Центр «За наше будущее», 1992. С. 35.
13. Козырь О.М. Правовые вопросы охраны окружающей среды от загрязнения ядохимикатами. Москва : МГУ, 1989. С. 19.
14. Качинський А.Б., Наконечний О.Г. Стійкість екосистем та проблема нормування в екологічній безпеці України. Київ : НІСД, 1996. С. 11–12.
15. Биогехимические основы экологического нормирования / В.Н. Башкин, Е.В. Евстафьева, В.В. Снакин и др. Москва : Наука, 1993. С. 72.
16. Концепція екологічного нормування. Розроблена Українським науковим центром охорони вод Мінекобезпеки України / наук. кер. к.б.н. О.Г. Васенко, відп. викон. к.б.н. Г.А. Верніченко, д.т.н. А.В. Гриценко, к.т.н. І.В. Колдоба. Київ : Дніпро Славути. 1996. № 3.
17. Биогехимические основы экологического нормирования / В.Н. Башкин, Е.В. Евстафьева, В.В. Снакин и др. Москва : Наука, 1993. С. 74.
18. Гигиеническое и экологическое нормирование: методологические подходы и пути интеграции / М.Г. Шандала, А.И. Кондрусев, Е.Н. Беляев, Т.И. Искандров и др. *Гигиена и санитария*. 1992. № 4. С. 21.
19. Фролов М.О. Правові проблеми удосконалення нормативів екологічної безпеки у контексті концепції екологічного ризику. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2000. Вип. 37. С. 42–46.

#### Miroshnichenko A. On the availability of land law principles and their content

**Summary.** The article is devoted to the analysis of the principles of land law, as defined by Article 5 of the Land Code of Ukraine. In particular, the paper questions the feasibility of allocating the so-called the principle of "targeted use" of land as such, which does not ensure the rational use of land. From critical points of view, the principle of combining the features of land use as a territorial basis, natural resource and main means of production as such, which is a self-evident and descriptive statement and not a guiding idea that permeates the legal institutions of the industry. Similar considerations are put forward regarding the non-interference of the state in the exercise by citizens, legal entities and territorial communities of their rights to own, use and dispose of land, except as provided by law, guaranteeing land rights and a number of others that actually repeat the principle legal system. As a result of such "deconstruction" only such sectoral principles of land law as the principle of rational land use and the principle of priority of environmental safety requirements remain and have the right to exist (have solid factual grounds for their existence). According to the author, the rational use of land involves establishing a balance of different interests and priorities in a particular situation (environmental, economic, aesthetic, etc.). The principle of "rational use" should act as an evaluation criterion in cases of implementation of the so-called discretionary powers in the field of land relations (in the provision of land ownership or use, approval of planning documentation, etc.) and in the interpretation of ambiguous provisions of land legislation. The principle of priority of environmental safety requirements can be directly applied in many cases when land legislation provides for the adoption of a discretionary body. In our opinion, this is the principle that should be followed, for example, when deciding on the approval of land management and urban planning documentation.

**Key words:** principles of land law, purpose, rational use, ecological safety.