

*Міністерство освіти і науки України*  
*Прикарпатський національний університет*  
*імені Василя Стефаника*  
*Юридичний інститут*

Збірник наукових статей

**Актуальні проблеми  
вдосконалення чинного  
законодавства України**

Випуск XXV

## Земельна ділянка України під охороною джерел міжнародного права навколишнього середовища

УДК 347.214.23

Вирішуючи питання про регулювання земельних відносин, визначаючи зміст та завдання земельного законодавства, ЗК України не містить жодного положення про міжнародні договори. Із змісту статей 3, 4 даного Кодексу можна зробити висновок, що земельні відносини в Україні регулюються:

- 1) Конституцією України, ЗК України;
- 2) нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до Конституції України та ЗК України;
- 3) нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать ЗК України;
- 4) іншими нормативно-правовими актами у галузі земельних відносин.

У згаданих статтях ЗК України немає жодної згадки про міжнародно-правові акти. Загальновідомо, що міжнародно-правові акти не можуть прийматися відповідно до національного законодавства певної держави. Отже, ЗК України як сукупність норм національного законодавства повинен відповідати нормам міжнародного законодавства. Україна визнана на конституційному рівні суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права [1]. Поряд з цим у національному законодавстві закріплюється правило пріоритету норм міжнародного права над національним правом, що є загальноприйнятим у цивілізованій правовій практиці. Так, ст. 19 Закону України

"Про міжнародні договори" від 29 червня 2004 р. № 1906 IV [2] на розвиток ст. 9 Конституції України закріплює наступну норму: "Чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору". В той самий час, згідно з ч. 2 ст. 9 Конституції України укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

В. І. Андрейцев пише: "Припускається, що необхідні заходи щодо охорони земель передбачатимуться міжнародними, державними і регіональними програмами, а порядок такої охорони має визначитися законодавством України" [3]. Це є вірним у випадку здійснення Україною певних природоохоронних заходів на виконання своїх міжнародних зобов'язань. Викликає сумнів визначення законодавством України порядку охорони землі, що передбачається відповідною природоохоронною програмою певної міжнародної організації — наприклад, Грінпісу, Всесвітнього фонду дикої природи тощо.

Стаття 85 ЗК України передбачила право власності на землю іноземних держав наступним чином: "Іноземні держави можуть набувати у власність земельні ділянки для розміщення будівель і споруд дипломатичних представництв та інших, прирівняних до них, організацій відповідно до міжнародних договорів". Як правило, ці угоди мають певне політичне значення, укладаються на розвиток дипломатичних відносин між нашою державою та іншими державами та вирішують, насамперед, питання землекористування чи права власності на земельну ділянку. Наприклад, Консульська конвенція між Україною та Республікою Польща, ратифікована постановою Верховної Ради України від 14 липня 1993 р.[4], Договір між Україною та Республікою Білорусь про державний кордон ратифікований Законом України від 18 липня 1997 р.[5], Угода між Урядом України та Урядом Республіки Молдова про взаємне визнання прав та регулювання відносин власності, ратифікована Законом України від 12 липня 2001 р.[6]. Аналізуючи положення чинного земельного законодавства України та, зокрема, ст. 85 ЗК України, не можна не погодитися з думкою І. І. Каракаша: "Безумовно, земельні ділянки для використання їх у зазначених цілях можуть набуватися іноземними державами у власність з відповідних категорій земельного фонду країни, за винятком земель сільськогосподарського призначення. Це прямо передбачено ст. 22 ЗК, згідно з якою не допускається передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення на праві власності іноземним державам. Проте, передбачивши таке обмеження, ЗК не визначив наслідків набуття сільськогосподарської земельної ділянки іноземною державою, наприклад, у порядку правонаступництва, успадкування та інших правових підстав, що можуть мати місце в реальній дійсності. Думається, що юридична доля таких земельних ділянок має вирішуватися аналогічно випадку їх успадкування іноземними юридичними особами" [7].

З огляду на вищевикладене слід зазначити, що поресурсового міжнародного договору, об'єктом якого була б саме земля чи ґрунти, немає. Земля в міжнародному праві розглядається як компонент довкілля, як середовище існування людини та біологічного різноманіття, рідкісних видів флори та фауни та, зокрема, мігруючих видів тварин та птахів тощо. Отже, вона є природним об'єктом — складовою частиною навколишнього середовища, що є об'єктом міжнародного права навколишнього середовища (міжнародного екологічного права). Якщо бути більш точним, то земля належить до природних ресурсів, об'єктів, що, за словами Ю. С. Шемшученка,

„...знаходяться під національною юрисдикцією, використання яких зачіпає інтереси інших держав або світового співтовариства в цілому”[8]. У зв’язку з цим у глобальному контексті проблеми щодо охорони землі та, зокрема, ґрунту регулюються джерелами міжнародного права навколишнього середовища.

Враховуючи вищевикладену точку зору про роль землі в системі міжнародного права, логічним є висновок про правове врегулювання охорони земель у межах екологічного права. Зокрема у ч. 2 ст. 4 ЗК України закріплюється, що завданням земельного законодавства України, окрім іншого, є регулювання земельних відносин з метою забезпечення раціонального використання та охорони земель. А В. Г. Гончаренко, проаналізувавши норми чинного законодавства України, дійшов висновку, що ч. 3 ст. 1 ЗК є ґалузевим відтворенням конституційного положення, сформульованого у ч. 7 ст. 41 Конституції України. Особлива значущість згаданої законодавчої форми полягає у тому, що вона підкреслює взаємозв’язок між землекористуванням та екологічними імперативами використання земель, забороняючи погіршення екологічної ситуації та природних якостей землі. Таким чином, підкреслюється нерозривність зв’язку між земельним правом і природоресурсною складовою екологічного права. Екологічна спрямованість землекористування впливає і з основного, рамкового, закону в галузі екології — Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 р., у преамбулі якого зазначається, що охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини — невід’ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України. Стаття 2 названого Закону чітко вказує, що відносини у галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні регулюються, окрім цього Закону, й відповідними кодексами, зокрема ЗК, а його ст. 5 безпосередньо відносить землі до об’єктів правової охорони екологічного права[9]. Це не означає зменшення ролі міжнародно-правових вимог щодо охорони земель у системі земельних відносин. Навпаки, з огляду на правило пріоритету норм міжнародного права над національним дослідження та вивчення міжнародно-правових вимог щодо охорони земель межах земельного права буде сприяти гармонійному розвитку цієї галузі права та, відповідно, національного законодавства України.

Як вже зазначалося, велика увага сфері правової охорони земель приділяється в сільському господарстві. ЄС також не є виключенням. Так, Л. Кремер зазначив, що “приблизно три чверті земель Європейського Співтовариства використовуються в сільському господарстві, отже сільськогосподарські заходи суттєво впливають на охорону ґрунтів. Можна згадати заборону застосування пестицидів[10], можливість фінансової підтримки еколого-дружніх методів сільськогосподарського виробництва [11] та інші заходи, наприклад, щодо виведення сільськогосподарських земель з обігу чи премії для екстенсивного утримання тварин”[12].

Екологічні проблеми аграрної політики, в тому числі викликані інтенсивним використанням хімічних речовин та машин, промисловим утриманням тварин, концентрацією монокультур та іншими виробничими методами, впливом сільського господарства на навколишнє середовище, виявляються у споживанні природи, викидах у воду, повітря та ґрунт, у втратах біологічного різноманіття, ерозії ґрунтів та ущільненні ґрунтів. Реформа спільної аграрної політики, яка почалася на початку 90-х років, намагається створити для селян роль відповідальних осіб за розвиток та збереження ландшафтів. Це — послуга, що надається у спільному інтересі для всього суспільства, та вона відповідним чином компенсується Співтовариством. У зв’язку з цим Європейське Співтовариство прийняло Постанову 1257/1999 [13], на підставі якої селяни можуть укладати договори про еколого-дружні послуги, наприклад, про

невикористання площ, обмеження виробництва продукції на особливо охоронюваних територіях, про заходи щодо відновлення лісів, еколого-дружньої інтенсифікації сільського господарства тощо. За це селянам платять. У 2002 р. приблизно 20% всіх сільськогосподарських угідь було охоплено подібними договорами. При цьому Співтовариство сприяє екологічному сільському господарству, правила якого [14] діють приблизно для 100 тис. селянських господарств. Дотримання селянами цих систем регулювання є добровільним [15]. Пропозиція запровадити подібну практику в Україні вже обговорювалася як у наукових колах, так й в процесі роботи круглих столів, на симпозіумах, нарадах у державних органах нашої держави, але справжньої підтримки поки що не отримала.

Уже загальновізнано, що європейське право подібне до міжнародного, але не тотожне йому. Головна відмінність полягає в тому, що міжнародне право не є юридично обов'язковим для держав. Наприклад, в Україні тільки ратифіковані Верховною Радою України міжнародні договори стають частиною національного законодавства. Що стосується права Європейського Союзу, то його директиви є обов'язковими для держав-членів, тобто мають пріоритет перед національним законодавством [16].

Отже, з огляду на вищевикладене можна зробити висновок, що гармонізація національного права України з європейським сприяє вивченню правового досвіду різних країн та вдосконаленню національної правової системи. Крім того, цьому сприяє історична, географічна, культурологічна та економічна близькість наших держав.

Слід зазначити, що саме формальне перенесення в національне законодавство вимог доробку співдружності визнається недостатнім для позитивного висновку про те, що та чи інша держава гармонізувала свою правову систему з європейською. Потрібно, щоб відповідні правові норми були впроваджені на практиці. Необхідно продемонструвати, що держава має управлінські та юридичні можливості для застосування доробку співдружності. Таким чином, механізм гармонізації екологічного законодавства з правом навколишнього середовища ЄС має слідувати за такою схемою: розробка та прийняття національних законодавчих актів, адаптованих до вимог доробку співдружності; їх практичне впровадження; примусові заходи до виконання встановлених вимог; можливість оцінки досягнутих результатів (ефективність законодавства) [17].

Як зазначає Н. Р. Малишева: "Обсяг законодавства ЄС, з яким слід привести у відповідність еколого-правові системи держав, що готуються до вступу до ЄС, — це 70 директив (деякі з них декілька разів переглядалися, доповнюючись "дочірніми" директивами) та 21 регламент". За даними Ю. С. Шемпученка: "За наявними оцінками, Україні необхідно адаптувати до права Європейського Союзу приблизно 3 тис. нормативних актів тільки економічного характеру. Для цього потрібне їх глибоке вивчення з урахуванням того, що законодавство Європейського Союзу не застигло, а є динамічною системою" [18].

З огляду на вищевикладене, можна зробити висновок, що з урахуванням того, що земля є складовою навколишнього середовища, яке має природне походження, на міжнародному рівні питання щодо охорони земель вирішується комплексно. Це допомагає забезпечити екологічну безпеку всього міжнародного співтовариства на глобальному рівні та досягти стійкого екологічного розвитку, що не суперечитиме успішному економічному розвитку окремих держав зокрема.

Як вище зазначалось, міжнародне законодавство є частиною національного законодавства України і на виконання міжнародних договорів у Конституції України закріплюється право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, а також кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і

предметів побуту, а також право на її поширення (ст. 50). Зокрема в нашій державі здійснюються дослідження та відповідні спостереження сучасного стану земель за якістю та кількістю тощо, але, на жаль, їх негативні показники не враховуються при виробленні стратегій, програм, запровадженні певних заходів природоохоронного характеру. Вони залишаються декларативними. І в цьому нам потрібно брати до уваги позитивний досвід ЄС. Зокрема важливим для України є вищезазначений приклад того, як продеklarовані у Добржській оцінці негативні зміни в екологічному стані земель Європи та чинники, що їх спричиняють, враховувались при виробленні природоохоронної політики ЄС таким чином, щоб не завдати шкоди та, навпаки, розвивати інші сфери людської діяльності.

Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу, згідно зі ст. 16 Конституції України є обов'язком нашої держави. Отже, не дивно, що серед інших принципів земельного права у ст. 5 ЗК України закріплюються принципи поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва, забезпечення раціонального використання та охорони земель та пріоритету вимог екологічної безпеки. Таким чином, національне земельне законодавство України відповідає вимогам міжнародного природоохоронного законодавства. Основне питання на сучасному етапі розвитку правової системи України полягає в декларативності більшості норм про охорону земель та впровадженні більш дієвих механізмів їх реалізації. При вирішенні цього питання не потрібно нехтувати досвідом інших держав, рекомендаціями та вимогами міжнародного співтовариства, адже екологічна безпека не має кордонів як за галузевою поширеністю (харчова, промислова та інші сфери людської діяльності), так й за територією.

1. Докладніше див.: статті 1, 8 Конституції України.
2. Закон України "Про міжнародні договори" від 29 червня 2004 р. № 1906-IV // *Голос України*. — 2004. — № 142. — 3 серп.
3. Андрейцев В. І. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні: навч. — практич. посіб. / В. І. Андрейцев. — К.: Істина, 1999. — С. 70.
4. Постанова Верховної Ради України "Про ратифікацію Консульської конвенції між Україною і Республікою Польща" від 14 липня 1993 р. № 3380-XII // *ВВР України*. — 1993. — № 36. — Ст. 366.
5. Закон України "Про ратифікацію Договору між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон" від 18 липня 1997 р. № 491/97-ВР // *Урядовий кур'єр*. — 1997. — 24 лип.
6. Закон України "Про ратифікацію Угоди між Урядом України та Урядом Республіки Молдова про взаємне визнання прав та регулювання відносин власності та Протоколу між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Молдова про внесення змін до Угоди між Урядом України і Урядом Республіки Молдова про взаємне визнання прав та регулювання відносин власності від 11 серпня 1994 року" від 12 липня 2001 р. № 2666-III // *Голос України*. — 2001. — № 144. — 14 серп.
7. Каракаш І. І. Право власності на землю / І. І. Каракаш // *Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / за заг. ред. В. В. Медведчука ; відп. ред. В. Г. Гончаренко ; наук. ред. П. Ф. Кулінич ; редкол.: А. П. Гетьман, В. Г. Гончаренко, О. Л. Копиленко, В. В. Медведчук [та ін.]*. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 230—231.
8. Шемпученко Ю. С. Міжнародне право навколишнього середовища / Ю. С. Шемпученко // *Екологічне право України. Академічний курс*. — К., 2005. — С. 754.

9. Докладніше див.: Гончаренко В. Г. Глава 1. Основні положення / В. Г. Гончаренко // Наук. –практ. ком. Земельного кодексу України / за заг. ред. В. В. Медведчука ; відп. ред. В. Г. Гончаренко ; наук. ред. П. Ф. Кулінич ; редкол.: А. П. Гетьман, В. Г. Гончаренко, О. Л. Копиленко, В. В. Медведчук [та ін.]. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 10—11.
10. Директива 79/117 про заборону експлуатації та використання заходів про захисту рослин, які містять певні активні речовини // ABLEГ 1979. № L 33 S. 36.
11. Постанова 2092/91 про екологічні проблеми землекористування та відповідні особливості сільськогосподарської продукції та продуктів харчування // ABLEГ 1991. № L 175 S. 40.
12. Кремер Л. Экологическое право Европейского Союза / Л. Кремер // Экологическое право: учеб. / О. Л. Дубовик, Л. Кремер, Г. Люббе-Вольфф. — М.: Эксмо, 2005. — С. 199.
13. Постанова 1257/1999 про сприяння розвитку земельного простору // ABLEГ 1999. № L 160. S. 80.
14. Розпорядження 2092/91 про екологічне землекористування та відповідні дані про сільськогосподарську продукцію та продукти харчування // ABLEГ 1991. № L 198. S. 1.
15. Кремер Л. Экологическое право Европейского Союза / Л. Кремер // Экологическое право: учеб. / О. Л. Дубовик, Л. Кремер, Г. Люббе-Вольфф. — М.: Эксмо, 2005. — С. 270.
16. Шемшученко Ю. С. Теоретичні проблеми гармонізації законодавства України з європейським правом / Ю. С. Шемшученко // Вибране. — К.: Юридична думка, 2005. — С. 101.
17. Малишева Н. Р. Адаптація екологічного законодавства України до Європейського права навколишнього середовища / Н. Р. Малишева // Екологічне право України. Академічний курс. — К., 2005. — С. 834—835.
18. Шемшученко Ю. С. Теоретичні проблеми гармонізації законодавства України з європейським правом / Ю. С. Шемшученко // Вибране. — К.: Юридична думка, 2005. — С. 103.

**Вивчаренко О. А. Земельна ділянка України під охороною джерел міжнародного права навколишнього середовища**

Проаналізовано розвиток міжнародно-правових вимог щодо охорони земель в Україні. Досліджено зміни, які відбуваються в міжнародному праві над національним правом. В міжнародному співтоваристві значна увага в статті приділяється охороні природних середовищ існування як важливого елемента захисту і охорони дикої флори та фауни.

**Ключові слова:** земельні відносини, нормативно-правові акти, національне законодавство.

**Вивчаренко О. А. Земельный участок Украины под охраной источников международного права окружающей среды**

Проанализировано развитие международно-правовых требований относительно охраны земель в Украине. Исследованы изменения, которые происходят в международном праве над национальным правом. В международном содружестве значительное внимание в статье уделяется охране естественной среды существования как важного элемента защиты и охраны дикой флоры и фауны.

**Ключевые слова:** земельные отношения, нормативно правовые акты.

**Vivcharenko O.A. Land of Ukraine Under Protected of International Environmental Law Sources**

The development of international legal requirements for protection of land in Ukraine is analyzed. The changes that occur in international law over national law are investigated. In the international community much attention is paid to the fact of existence of conservation as an important element of protection and conservation of wild flora and fauna.

**Keywords:** land relations, legal acts, national legislation.