

СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ ПРОМИСЛОВОСТІ

На сьогодні в Україні антропогенне навантаження на навколишнє природне середовище в декілька разів перевищує відповідні показники у розвинених країнах світу і продовжує зростати. Значною мірою це зумовлено його забрудненням викидами підприємств головним чином гірничо-видобувної, металургійної, хімічної промисловості й енергетичного сектора [16; 2007. – № 79. – Ст. 2961].

На сучасному етапі розвитку національного промислового комплексу особливої актуальності набувають питання щодо вдосконалення і приведення до європейських стандартів процедури надання земельних ділянок для промисловості та їх раціонального й ефективного використання з урахуванням вимог екологічної безпеки.

Наукова новизна даної статті полягає в опрацюванні й формулюванні низки положень, що стосуються теоретичних та історико-правових аспектів періодизації й розвитку законодавства, що закріплює правовий режим земель промисловості.

Її мета – на підставі аналізу законодавства й історії формування складу земель промисловості як самостійної частини їх категорії з'ясувати сучасне розуміння правового режиму останніх, а також розробити пропозиції стосовно подальшої кодифікації земельного законодавства.

Проблемам правового регулювання земельних відносин присвячено багато монографічних досліджень, підручників, наукових посібників та наукових статей таких вчених, як Г.О. Аксеньонко, В.І. Андрейцев, В.П. Балезіна, І.І. Каркаш, В.Л. Мунтян, М.В. Шульга [Див.: 1-3; 12; 14; 21] та ін.

Історичний аспект розвитку земельного законодавства досліджувався І.Д. Беляєвим, М.Ф. Владимирським-Будановим, М.Д. Казанцевим [Див.: 4; 8; 11]. Питаннями періодизації земельного права займалися В.Є. Рубаник, М.О. Сиродоев [Див.: 17; 20] та ін. А ще й дотепер бракує наукових досліджень стосовно безпосередньо періодизації й розвитку земельного законодавства щодо земель, що відводяться для потреб промисловості.

Щоб вирішити питання вдосконалення земельного законодавства в цій частині доцільно дослідити теоретичні й історичні знання, які дають змогу розкрити закономірності суспільного розвитку, в тому числі й національної нормативно-правової бази, що стосується цієї проблеми. Без усвідомлення становлення й розвитку законодавства неможливо його й поліпшити. Цей процес надасть також можливість уникнути безпідставного дублювання законодавчого матеріалу. На підставі поглибленого аналізу земельного законодавства пропонуємо наступну класифікацію періодів розвитку відносин щодо надання земель для потреб промисловості. У кожному з них можна різнити декілька етапів, поділ на які робиться залежно від того, яку роль відіграв в історії становлення земельного законодавства той чи інший прийнятий нормативний акт, що вніс суттєві зміни в регулювання земельних відносин певного періоду.

Перший період (1917 – 1990 рр.) має наступні етапи:

1) 1917 р. – 1968 рр. На цьому етапі земельні відносини в Україні регулювалися радянським законодавством. Земельні питання були вирішені в таких нормативно-правових актах, як Декрет про землю 1917 р. [18, с.11-12], Декрет про соціалізацію землі 1918 р. [18, с.23-26], Конституції РРФСР 1918 р. й СРСР 1923 р. [18, с.8, с.7], Земельний кодекс УРСР 1922 р. та в інших законодавчих актах. Нормативно-правові акти радянського уряду у своїй більшості вирішували питання, що стосувалися націоналізації землі, тому основна увага приділялася використанню сільськогосподарських земель, і лише фрагментарно вони регулювали відносини щодо надання земель для потреб промисловості.

Першим нормативним актом даного етапу, який закріпив на законодавчому рівні правову категорію «землі спеціального призначення», стали «Загальні основи землекористування та землевпорядкування» від 15 грудня 1928 р. [18, с. 307]. Під цим поняттям розумілися землі, які використовуються в несільськогосподарських цілях. Виокремлення земель спеціального призначення в особливу категорію єдиного державного земельного фонду було проведено у зв'язку з індустріалізацією держави, з необхідністю упорядкувати право землекористування знов побудованих промислових підприємств.

2) 1968 р. – 1990 рр. На даному проміжку часу провадяться активні роботи по кодифікації земельного законодавства. Так, Верховна Рада СРСР 13 грудня 1968 року прийняла „Основи земельного законодавства Союзу РСР та союзних республік” [6], на базі яких в Україні в 1970 р. було розроблено і прийнято Земельний кодекс УРСР. Він фактично дублював положення Основ. Із прийняттям цих нормативно-правових актів землю почали розглядати не лише як засіб виробництва, а і як територію – просторовий базис, і виокремили зі складу єдиного державного земельного фонду землі промисловості та іншого несільськогосподарського призначення в самостійну категорію земель. Поряд з Основами й Земельним кодексом були прийняті й інші загальносоюзні нормативні акти, що регламентували різні природоресурсові відносини, а також ті, що стосувалися земельної сфери.

Другий період розвитку земельного законодавства (1990 – 1996 рр.) охоплює такі етапи:

1) 1990 – 1992 рр. Цей етап відрізняється так званою „перебудовою” й початком реформування земельних відносин на Україні. Здійснення процесів реформи започатковано прийняттям постанови Верховної Ради УРСР «Про земельну реформу». Її завданням є перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам та організаціям з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатоукладної економіки, раціонального використання й охорони земель [9, с. 437]. По-перше, цією постановою було дано поштовх ліквідації державної монополії на землю і створенню поряд з державною формою власності колективної і приватної. По-друге, Верховна Рада оголосила нею з 15 березня 1991 р. всі землі Української РСР об'єктом земельної реформи. Як зазначив В.І. Андрейцев, «...ці землі є загальним об'єктом реформи, а спеціальним об'єктом земельної реформи варто вважати окремі категорії земель та їх частини» (курсив автора – М. П.) [2, с. 237], зок-

рема, землі промисловості.

Наступним кроком у правовому забезпеченні здійснення земельної реформи є прийняття 18 грудня 1990 р. Верховною Радою УРСР Земельного кодексу, який у ст. 68 закріпив поняття «землі промисловості».

2) 1992 – 1996 рр. Цей етап розвитку земельного законодавства в умовах проведення земельної реформи на Україні відзначено ліквідацією державної монополії на землю. Так, поряд з державною формою власності на землю своє юридичне закріплення отримали ще й колективна, приватна й комунальна власність. Значну роль у цьому відіграли такі нормативно-правові акти, як Закон України від 30 січня 1992 р. „Про форми власності на землю” [10, с. 67], Земельний кодекс в редакції від 13 березня 1992 р. (статті 3-5), Конституційний договір між Верховною Радою та Президентом України на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. [7; 1995. – №18. – Ст. 133]. Що ж до земель, відведених для потреб промисловості, законодавець чітко визначив, що ця категорія земель може перебувати лише в постійному чи тимчасовому користуванні або ж на умовах оренди, яка надається із земель державної, колективної та приватної власності (статті 7 і 8 Земельного кодексу в редакції від 13 березня 1992 р.).

Третій період (1996 до сьогодні) має нижченаведені етапи:

1) 1996 – 2001 рр. Даний етап вирізняється прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р., яка визначила принципи земельного законодавства на підставі яких повинно здійснюватись правове регулювання земельних відносин в державі.

2) 2001 – 2005 рр. Значним досягненням цього етапу було прийняття 25 жовтня 2001 р. Верховною Радою України на виконання Указу Президента „Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки” (від 30 травня 2001 р.) нового Земельного кодексу, який став ядром національного земельного законодавства, своєрідною земельною Конституцією держави. Під час проведення земельної реформи, безумовно, зазнало суттєвих змін і законодавство, що регулює питання, пов'язані з використанням земель, наданих для потреб промисловості. Новим Земельним кодексом були детальніше врегульовані відносини в даній сфері. Так, у ч. 1 ст. 65 ЗК закріпив більш розширене поняття «землі промисловості», а в ч. 1 ст. 66 установив склад указаних земель.

3) із 2005 р. до сьогодні. Земельна реформа триває, держава продовжує свою роботу по вдосконаленню регулювання земельного законодавства. По-перше, указом Президента України від 21 листопада 2005 р. введено в дію рішення Ради національної безпеки й оборони України від 29 червня 2005 р. „Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель” [16; 2005. – №47. – Ст. 2943] і поставлено завдання перед Кабінетом Міністрів України опрацювати Концепцію вдосконалення земельних відносин на 2006 – 2015 роки. По-друге, розпорядженням Кабінету Міністрів України 17 жовтня 2007 р., № 880-р «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» [16; 2007. – № 79. – Ст. 2961] було поставлено завдання перед Міністерством природи підготувати проект Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року.

Історичні закономірності й підсумкові узагальнення складаються в концепцію розвитку правового режиму земель промисловості. Виходячи з аналізу розвитку законодавства щодо останніх, можемо вести мову про нагальну потребу в нормативно-правовому акті у формі закону (відповідно до ч.2 ст. 65 ЗК), який визначав би порядок використання зазначених земель. Положенням щодо них присвячено лише дві статті – 65 і 66 ЗК України, якими до земель промисловості віднесено землі, надані для розміщення й експлуатації основних, підсобних і допоміжних будівель і споруд промислових, гірничодобувних, транспортних та інших підприємств, їх під'їзних шляхів, інженерних мереж, адміністративно-побутових будівель тощо.

У ЗК України землі промисловості поряд з іншими (землями транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення) становлять самостійну категорію, є одним з окремих видів земель спеціального призначення. З метою полегшення використання термінології даної категорії земель наукою земельного права введено поняття «землі спеціального призначення», яке доцільно використовувати, підрозділяючи дані землі на певні різновиди. Усі ці землі використовуються виключно для несільськогосподарських цілей, а, як правило, пов'язаних з будівництвом та експлуатацією різноманітних об'єктів нерухомості, що мають виробниче призначення. Розташовані вони в основному за межами населеного пункту, оскільки включення їх до складу останнього, зумовлює зміну правового режиму як його земель відповідного функціонального призначення, так і зонування території [2, с. 372].

Функціональне призначення цих земель полягає в їх використанні як просторово-територіального базису, місця розташування відповідних об'єктів. Законодавець при спробі надати визначення цим землям звертає увагу лише на характеристику об'єктів, які на них розміщені, а не на особливості їх правового режиму. Склад таких земель, особливості їх використання й охорони можливо визначити тільки на підставі аналізу земельного законодавства, спеціальних нормативно-правових актів та нормативно-технічної документації.

Правовий режим земель транспорту визначається Законами України «Про транспорт» [7; 1994. – № 51. – Ст. 446], «Про залізничний транспорт» [7; 1996. – № 40. – Ст. 183], «Про трубопровідний транспорт» [7; 1996. – № 29. – Ст.139] та ін. Правовий же режим земель промисловості ще залишається, на жаль, не врегульованим жодним законом, а склад земель визначається ЗК України, правда, частково.

Різноманітні цілі й задачі промислових підприємств обумовлюють видове різноманіття їх правового статусу, соціально-економічного значення, а також організаційно-правові форми функціонування. Але за ЗК України визначається досить однорідний, узагальнений правовий режим використання земель для цих цілей.

За сучасних умов для України, як вбачається, доцільніше було б прийняти кодифікований акт у формі закону «Про промислову безпеку небезпечних виробничих об'єктів», у якому окремих розділ присвятити особливостям правового режиму земель, відведених для потреб промисловості, визначити їх склад і вимоги до різних етапів діяльності небезпечних об'єктів, до декларації промислової безпеки тощо, як це зроблено в РФ у відповідному федеральному законі [19]. Поряд із цим краще внести відповідні зміни до ЗК України, аніж створювати новий закон «Про промисловість». Адже кодифікований акт повинен містити відносно завершену систему уніфікованих нормативних положень, які є вичерпними (базовими) для системного комплексного регулювання певної відособленої предметної сфери суспільних відносин [16, с. 89]. Зараз же це можливо тільки з позицій забезпечення вимог екологічної безпеки до промислових об'єктів. Але це вже проблема наступних наукових пошуків авторки статті.

Список літератури: 1. *Аксенюк Г.А.* Земельные правоотношения в СССР. – М.: Юрид.лит., 1958. – 423 с. 2. *Андрейцев В.І.* Земельне право і законодавство суверенної України // Актуальні проблеми практичної теорії.-К.: Заня, 2005. – 445 с. 3. *Балезин В.П.* Правовой режим земель населення пунктів. – М.: Юрид. лит., 1980. – 96 с. 4. *Беляев И.Д.* Лекции по истории русского законодательства. – 2-е изд. – М.: Тип. А.А. Карцева, 1988. – 584 с. 5. *Будзилович І., Юрченко А.* Фактори негативного впливу на правове забезпечення земельної реформи в Україні // Право України. – 1998. – № 7. – С. 24-29. 6. Відомості Верховної Ради СРСР. – 1968. – № 51. – Ст. 485. 7. Відомості Верховної Ради України. 8. *Владимирский-Буданов.* Обзор истории русского права. Изд. 7-е. – К.: Спб.: Изд. книгопродавца Н.Я. Оглоблина, 1915. – 695 с. 9. Земельне, екологічне, природоохоронне законодавство / 36. нормативних документів / Укладач д-р юрид. наук, проф., акад. АПрН України *О.О. Погрібний.* – Х.: Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – 874 с. 10. Земельное и сельскохозяйственное законодательство Украины / Сборник нормативных актов по состоянию на 01 июня 1994 г. – Х.: Изд-во при Харьковском гос. ун-те.: Основа, 1994. – 237 с. 11. *Казанцев Н.Д.* Законодательные основы земельного строя в СССР. – М.: Юрид. лит., 1971. – 176 с. 12. *Каркаш И.И.* Право собственности на землю и право землепользования в Украине / Научно-практическое пособие. – К.: Истина, 2004. – 216 с. 13. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / *Ю.С. Шемиченко, О.І. Ющик, Л.М. Горбунова, М.О. Теплюк, Л. Гульченко, В.І. Ринд юк* / За заг. ред. *О.І. Ющика.* – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 208 с. 14. *Мунтян В.Л.* Правова охорона ґрунтів Української РСР: Монографія. – К.: Научное издание: Наукова думка, 1965. – 327 с. 15. *Новицкий И.Б.* История советского гражданского права. – М.: Госюриздат., 1957. – 327 с. 16. Офіційний Вісник України. 17. *Рубаник В.С.* Правове регулювання земельних відносин у Київській Русі та феодально роздробленій Русі // Земельне право України. – 2006. – № 5. – С. 3-13. 18. Сборник документов по земельному законодательству СССР и РСФСР 1917-1954. – М.: Госюриздат, 1954. – 720 с. 19. СЗ РФ. – 1997. – № 30. – С. 3588. 20. *Сыродоев Н.А.* История земельного права / Известия ВУЗов. Правоведение. – №. 4, 1999. – С. 238-251. 21. *Шульга М.В.* Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. – Х.: Консум, 1998. – 221 с.

Надійшла до редакції 07.03.2008 р.