

УДК 349.6:539.16(477)

Р. М. Басай

### ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕХНОГЕННО ЗАБРУДНЕНИХ ЗЕМЕЛЬ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Охорона земель України від забруднення та псування є однією з найактуальніших проблем сьогодення. У контексті даної проблеми, на наш погляд, доцільно розглядати і питання про правовий режим техногенно забруднених земель, оскільки саме останні, як негативний екологічний наслідок техногенного впливу у процесі використання земельних ресурсів, потребують нагальному та ефективному правового регулювання і застосування охоронних заходів, тому можуть розглядатись як окремий напрям правової охорони земель в Україні. Крім того, у сучасних умовах слід приділити неабияку увагу проблемі правового регулювання використання і охорони техногенно забруднених земель саме в аспекті його вдосконалення та підвищення рівня ефективності на основі аналізу процесів формування та розвитку законодавства і наукових досліджень у даній сфері з огляду на окремі історичні періоди розвитку суспільства, зокрема у радянські часи на території України. Це у свою чергу допоможе визначити основні тенденції та закономірності щодо становлення і розвитку правового регулювання використання і охорони техногенно забруднених земель у законодавстві на території України. Адже, як влучно стверджує А. М. Мірошніченко, історичний досвід земельно-правового регулювання, насамперед вітчизняний, дозволяє краще зрозуміти сутність багатьох явищ і є корисним для вдосконалення як існуючого земельного законодавства України, так і практики його застосування [1, 53]. Тому метою даної статті є з'ясування історичних передумов правового регулювання використання і охорони техногенно забруднених земель на території України.

Слід відмітити, що історичні аспекти питання щодо охорони земель в цілому неодноразово були предметом наукових дискусій, як українських, так і російських учених у галузі земельного права, зокрема, В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкової, М. М. Брінчука, А. П. Гетьмана, О. Л. Дубовик, І. І. Каракаша, В. В. Костицького, М. В. Краснової, С. М. Кравченко, П. Ф. Кулинича, Н. Р. Малишевої, В. І. Семчика, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги тощо, при цьому недостатньо дослідженими залишаються проблеми правового регулювання саме техногенно забруднених земель.

Традиційно у юридичній літературі презюмується позиція про необхідність аналізу правових норм щодо охорони навколишнього природного середовища в цілому і охорони окремих природних об'єктів, зокрема, лісів, вод тощо у історичній ретроспективі з огляду на три основні періоди: дореволюційний; радянський; сучасний [2, 28; 3, 76; 4, 7–8]. Не піддаючи критиці дану періодизацію, а, навпаки, позитивно її оцінюючи, зазначимо, що більшість науковців, які займались дослідженням проблем щодо правового регулювання земельних правовідносин в цілому і правової охорони земель зокрема, розглядали їх в істо-

ричному аспекті саме з огляду на запропоновані хронологічні критерії із їх одночасним авторським інтерпретуванням у формі розширення чи звуження. Так, В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга розглядають історію земельних правовідносин в Україні через призму наступних історичних епох: 1) період феодалізму на території України — скасування кріпосного права у 1861 році; 2) від скасування кріпосного права до встановлення радянської влади (1917 рік); 3) період 1917–1991 років; 4) 1991 рік — до сучасності [5, 58–83]. Аналогічну за змістом до попередньої періодизацію розвитку земельних відносин в Україні пропонують і О. О. Погрібний та І. І. Каракаш [6, 23–40]. Особливої уваги також заслуговує розроблена Т. К. Оверковською періодизація правової охорони земель в Україні від забруднення та псування: перший етап — дорадянська доба: а) часи Київської Русі — 70-ті роки XIX століття; б) 70-ті роки XIX століття — грудень 1917 року; другий етап — з грудня 1917 року до прийняття Конституції СРСР 1936 року; третій етап — з 1936 року до початку 60-х років XX століття; четвертий етап — з 60-х років XX століття до березня 1991 року; п'ятий етап — з березня 1991 року до сьогоднішніх днів [7, 6].

На відміну від запропонованих вище розширених класифікацій історичних періодів становлення і розвитку земельних правовідносин відносно вузьку періодизацію пропонують в Україні А. П. Шеремет та в Росії Ю. Г. Жаріков, зокрема: 1) земельне право до 1917 року; 2) земельне право СРСР (1917–1990); 3) земельне право після 1990 року [8, 19–55; 9, 23–36].

Не здійснюючи детального аналізу усіх зазначених вище історичних періодів, а, навпаки, позитивно їх оцінюючи, слід відмітити, що питання про становлення і розвиток правового регулювання використання та охорони техногенно забруднених земель також можна розглядати з огляду на запропоновані у юридичній літературі періодизації. При цьому, якщо проблему техногенно забруднених земель визначати у контексті правової охорони земель в цілому, то витoki її правового регулювання можна пов'язувати ще з періодом Київської Русі. З іншого боку, якщо проблему правового регулювання використання і охорони техногенно забруднених земель розглядати як відносно автономну та самостійну, то, безумовно, що історичні передумови її становлення і розвитку слід пов'язувати зі значним техногенним впливом на стан земель, їх забруднення, псування та деградацію. На наш погляд, саме з позицій другого підходу варто визначати основні історичні тенденції становлення і розвитку правового регулювання відносин щодо техногенно забруднених земель. У даному сенсі неабияке значення має питання про те, з якого саме моменту розпочалось техногенне забруднення земель внаслідок господарської діяльності, їх деградація та негативний вплив на довкілля і життєдіяльність людей. Звичайно, що абсолютно точно визначити часові та просторові рамки значного техногенного забруднення земель, як нам видається, є неможливим і, напевно, недоцільним, оскільки негативні впливи на земельні ресурси мали місце на різних етапах історичного розвитку суспільства і навіть в період Київської Русі, зокрема, ще «Руська правда» передбачала відповідальність за псування мисливських угідь [7, 6], а норми звичаєвого права містили елементи агротехнічного нормування

з метою забезпечення якісних показників земель [1, 56]. Водночас необхідно визначити ті історичні етапи, на яких мало місце формування та розгортання значного техногенного навантаження на землі на території України. З цього приводу С. В. Сидорова зазначає, що на землях теперішньої України люди завжди займалися землеробством, проте на протязі століть використання чорноземних ґрунтів у сільському господарстві було помірно інтенсивним: не застосовувались хімічні добрива, меліоранти, зрошення; посівні площі засівались переважно зерновими культурами, у таких умовах хлібороби збирали невисокі врожаї, при цьому зберігалась потенційна родючість ґрунтів, але на самому початку ХХ сторіччя сільське господарство почало розвиватись екстенсивним шляхом, опановуючи все нові території, при цьому використання земель було стихійним: знищувались ліси, розорювались степи, інтенсивно велось землеробство [10, 455]. Т. К. Оверковська, досліджуючи правові засади охорони земель від забруднення та псування, також відзначає, що найбільших змін землекористування в Україні зазнало в 70-х роках ХІХ — на початку ХХ століття внаслідок бурхливого промислового росту, розвитку машинного виробництва, зміни структури землекористування [7, 7]. Водночас О. В. Конішева вказує на те, що проблема деградації земель в Україні є відносно давньою, вперше про неї заговорили ще за часів царської Росії, але свого широкого розмаху вона набула саме після реформи 1861 року, коли в селян «відрізали» кращі землі, а за ті, що в них залишилися, змушували платити непомірно високі ціни [11, 8]. В. Є. Борейко, аналізуючи історію охорони природи України починаючи з Х століття, також зазначає, що інтенсивне використання земель впродовж більш як 10 століть, уже в середині ХІХ століття відчутно далось взнаки і досягло свого апогею [12, 100]. Якщо аналізувати проблему забруднення земель з точки зору їх якісного стану у рамках природничих досліджень, то варто вказати, що саме у 80-х роках ХІХ століття російським вченим-ґрунтознавцем В. В. Докучаєвим було розпочато розробку методики оцінки якісних показників земель на прикладі Нижньогородської губернії. Крім того, В. В. Докучаєв у 1892 році став ініціатором створення Особливої експедиції щодо дослідження і обліку різних способів і прийомів лісового та водного господарства у степах Росії з метою поліпшення природних умов землеробства, боротьби з ерозіями ґрунтів тощо [12, 101].

Таким чином, більшість дослідників є одностайними в тому, що інтенсивне техногенне навантаження на землі, їх деградація та забруднення розпочалось саме у другій половині ХІХ — на початку та впродовж ХХ століття. З огляду на це, першопочатки правового регулювання відносин щодо техногенно забруднених земель слід пов'язувати з даними часовими рамками. При цьому слід зазначити, що на даному етапі розвитку суспільних відносин у тогочасному законодавстві на території України взагалі не застосовувались терміни «техногенне забруднення земель», «техногенно забруднені землі», «правова охорона земель» тощо. Пояснюється це тим, що на початку ХХ століття проблема охорони довкілля в цілому, і охорони земель, зокрема, ще не набули важливого значення і не розглядались як окремий та цілісний напрям правового регу-

лювання. Але з огляду на те, що саме у даний період були активізовані агрономічні, ґрунтознавчі дослідження, які стосувались якісних показників земель, в окремих нормативно-правових актах містились норми щодо боротьби з ерозіями ґрунтів та їх охороною. Зокрема, велике значення у цьому контексті мав російський Лісовий закон 1888 року, який закріпив поняття «захисні ліси», а також ряд постанов локального характеру, які приймалися на рівні губерній та закріплювали необхідність заліснення пісків [12, 102–103].

У грудні 1914 року Управління головного лікарського інспектора Міністерства внутрішніх справ представило на розгляд Державної Думи законопроект «Про санітарну охорону повітря, води і ґрунту». В одному з пунктів цього акта закріплювався обов'язок міської влади «вживати заходів щодо охорони повітря від забруднення «зловонними и вредными» газами, димом, пилюкою, а також видавати обов'язкові постанови, якими б охоронялись ґрунти та повітря від будь-яких забруднень» [14, 53–56]. Але даний проект так і не був розглянутий та прийнятий як закон. Особливістю його є те, що він лише констатував необхідність захисту природних об'єктів від різного роду негативних впливів, без вказівки на характер і види заходів щодо усунення та недопущення таких впливів у процесі господарської діяльності

В цілому можна констатувати, що природоохоронні акти часів Російської імперії не відігравали помітної ролі у механізмі охорони земель, носили поодинокий і суто декларативний характер, оскільки царська влада на українських землях до 1917 року безгосподарно і по споживацьки ставилась до питання про їх використання, нехтуючи охороною та якісними показниками земельних ресурсів.

Як зазначає С. В. Сидорова, докорінні зміни системи земельних правовідносин розпочались після Жовтневого перевороту 1917 року, через закладення на законодавчому рівні принципово нових підходів у вирішенні земельних питань [10, 455].

Першим земельним актом Радянської держави став Декрет про землю, прийнятий Другим Всеросійським з'їздом Рад 26 жовтня 1917 року, і відомий тим, що націоналізував земельний фонд та скасував приватну власність на землю [5, 67; 6, 34–35]. При цьому у даному акті не містилось жодних норм щодо охорони земель.

Важливі землеохоронні норми містились у Земельному Законі УНР від 18 січня 1918 року та Законі УНР «Про землю» від 8 січня 1919 року. І хоча дані нормативні акти не діяли на практиці та повною мірою дублювали один одного, вони розглядали охорону земель як окремий напрям правового регулювання, більше того, закріплювали державно-правовий та економічний механізми охорони земель через повноваження центральних та місцевих органів влади і управління у сфері примноження природних багатств землі та створення Державного меліоративного фонду.

На відміну від зазначених вище законів УНР, які стосувались земельних питань, прийнятий Земельний Кодекс УРСР від 16 жовтня 1922 року досить побіжно і поверхнево регулював охорону земель без дієвих та ефективних ме-

ханізмів їх реалізації на практиці, та носив швидше констатуючий, аніж регулятивний характер.

У довоєнний, воєнний та повоєнний часи ХХ століття охорона природи в цілому і земель зокрема знаходилась на другому плані. Водночас центральне місце у системі пріоритетних напрямків економічної розбудови належало швидкому розвитку села, збільшенню обсягів промислового та сільськогосподарського виробництва через масове застосування техніки, добрив, поживних речовин тощо [11, 11]. Бурхливі процеси розвитку сільського господарства та промисловості, у свою чергу, негативно відображались на стані навколишнього природного середовища в цілому та окремих природних ресурсів зокрема. При цьому переважна більшість нормативно-правових актів і УРСР і СРСР мали економічну та соціальну спрямованість, а природоохоронний аспект не регламентували.

Наступний етап формування землеохоронного та ґрунтозахисного законодавства пов'язаний з 60-ми роками ХХ століття. Для даного періоду, з однієї сторони, були характерні поглиблені процеси інтенсифікації сільського господарства та промислового сектора економіки, а з іншого — природні катаклізми (бурі, посухи тощо), які негативно впливали на якісні та кількісні характеристики земель, зокрема 10,7 млн га українських ґрунтів, або 17,9 відсотка на початку 60-х років зазнали ерозії [12, 107]. Крім того, саме в даний період починають формуватись правові основи використання та охорони природних ресурсів, а також активізуватись наукові дослідження у сфері охорони навколишнього природного середовища в цілому. При цьому слід відмітити активізацію не лише вітчизняних, але й зарубіжних світових наукових пошуків у сфері охорони навколишнього середовища, зокрема, у 1962 році була опублікована одна з найвідоміших праць Рейчел Керзон «Безмовна весна», де було розглянуто наслідки впливу на глобальне довкілля гербіцидів [15, 25].

Першим і основоположним актом природоохоронного спрямування вважається Закон УРСР «Про охорону природи Української РСР» від 30 червня 1960 року [16]. Юридичне значення цього нормативного документу полягає в тому, що, вперше на рівні закону врегульовані питання щодо охорони природи, адже до того часу вони регулювались різногалузевими відомчими актами. Водночас переважна більшість дослідників є одностайними в тому, що норми зазначеного закону в цілому носили суто декларативний характер і практично не виконувались [12, 107].

З метою забезпечення раціонального використання та відтворення природних ресурсів наприкінці 60-х років у СРСР і союзних республіках приймаються Основи земельного законодавства від 13 грудня 1968 року [17]. Стаття 13 зазначеного вище закону містила положення щодо охорони земель та підвищення родючості ґрунтів. Значення норм даної статті у контексті правового регулювання техногенно забруднених земель полягають в тому, що вперше на законодавчому рівні було закріплено обов'язок промислових та будівельних підприємств, установ і організацій не допускати забруднення сільськогосподарських і інших земель виробничими та іншими відходами, стічними водами,

і на всіх землекористувачів було покладено обов'язки щодо здійснення комплексу організаційно-господарських, агротехнічних, лісомеліоративних і гідротехнічних заходів з підвищення родючості ґрунтів, запобігання вітровій та водній ерозії ґрунтів тощо. Крім того, ст. 50 Основ земельного законодавства СРСР і союзних республік було передбачено застосування кримінальної чи адміністративної відповідальності до осіб, винних у псуванні сільськогосподарських і інших земель та їх забрудненні промисловими відходами, стічними водами [17]. Аналогічні за змістом положення щодо охорони земель містились і в прийнятому 8 липня 1970 року Земельному кодексі УРСР [18].

Окремий напрям землеохоронної діяльності у СРСР становить охорона земель від радіоактивного забруднення. При цьому слід відмітити, що охорона навколишнього середовища від радіоактивного забруднення на Україні, як в цілому і у СРСР, розпочалась наприкінці 50-х років і перш за все здійснювалась державними службами таємно від громадськості під грифом підвищеної секретності і, як наслідок, не була ефективною [12, 487]. Впродовж 60–70-х років у СРСР приймалось ряд урядових та відомчих актів, які обмежували застосування радіоактивних речовин, але на практиці вони, як правило, не застосовувались. Як результат, в Україні було введено в дію декілька атомних електростанцій, в тому числі ЧАЕС, військових баз з ядерною зброєю тощо, при цьому їх вплив на стан довкілля в цілому і окремих природних об'єктів залишався поза увагою і науковців-дослідників і законодавця [12, 491–492]. Для ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС починаючи з середини 1986 року відбувається швидке формування законодавчих основ щодо захисту громадян і довкілля від радіоактивного забруднення в УРСР.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що історія розвитку нормативно-правового регулювання відносин щодо використання і охорони техногенно забруднених земель до 1990-х років в Україні свідчить про відсутність єдиного спеціального нормативно-правового масиву, натомість дані відносини побіжно регламентувались у правових приписах щодо охорони земель в цілому, взагалі у юридичній термінології радянських часів було відсутнім поняття «техногенно забруднені землі», воно з'явилося лише у Земельному кодексі України [19]. Як окремий напрям правового регулювання відносин щодо охорони земель від техногенного забруднення у радянські часи слід, на наш погляд, розглядати ті законодавчі акти, які стосувались ліквідації наслідків ЧАЕС і захисту населення та навколишнього природного середовища від радіоактивного впливу. І лише з здобуттям Україною незалежності та прийняттям нового Земельного кодексу України відбувається значне оновлення природоохоронного законодавства в цілому і земельного зокрема.

### Література

1. Мірошніченко А. М. Земельне право України : підручник / А. М. Мірошніченко. — [2-ге вид., допов. і. переробл.]. — К. : Алерта : ЦУЛ, 2011. — 678 с.
2. Дубовик О. Л. Экологическое право в вопросах и ответах / О. Л. Дубовик. — М. : Юрид. лит., 2004. — 434 с.

3. Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды) : учеб. [для высш. юрид. учеб. завед.] / М. М. Бринчук. — М. : Юристъ, 1998. — 688 с.
4. Шершун С. М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / С. М. Шершун. — К., 2005. — 20 с.
5. Семчик В. І. Земельне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. — К. : Ін Юре, 2008. — 600 с.
6. Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. [2-ге вид., переробл. і допов.]. — К. : Істина, 2009. — 600 с.
7. Оверковська Т. К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Т. К. Оверковська. — К., 2008. — 18 с.
8. Шеремет А. П. Земельне право України : підручник / А. П. Шеремет. — Чернівці : Наші кн., 2008. — 632 с.
9. Жариков Ю. Г. Земельное право России : учебник / Ю. Г. Жариков. — [2-е изд., стер.]. — М. : КНОРУС, 2008. — 480 с.
10. Сидорова С. В. Становлення та розвиток правового забезпечення підвищення родючості ґрунтів // Земля і земельні відносини в історії права, держави і юридичної думки : матеріали XX Міжнар. іст.-правової конф. м. Судак, 25-28 верес. 2008 р. / редкол.: О. В. Тимошук, І. Б. Усенко, О. Є. Соція [та ін.]; Тавр. нац. ун-т ім. В. І. Вернадського. — Сімф. : ДІАІП, 2009.
11. Кошищева О. В. Правове забезпечення запобігання деградації земель сільськогосподарського призначення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О. В. Кошищева. — Х., 2002. — 18 с.
12. Борейко В. Е. История охраны природы Украины X век — 1980 / В. Е. Борейко. [2-е изд., доп.]. — К. : Киев. эколо-культ. центр, 2001. — 544 с.
13. Поддубный М. В. Санитарная охрана внешней среды в СССР в годы первых пятилеток // Советское здравоохранение. — 1991. — № 10. — С. 53–56.
14. Непийвода В. П. Правове регулювання в галузі лісів: Доба утвердження підтриманого розвитку / В. П. Непийвода. — К. : НДІ приват/права і підприємництва, 2004. — 339 с.
15. Про охорону природи Української РСР : Закон УРСР від 30 черв. 1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1960. — № 23. — Ст. 175.
16. Основи земельного законодавства від 13 грудня 1968 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pravo.lvovnevsky.org/baza/soviet/sss5219.htm>.
17. Земельний Кодекс УРСР від 8 липня 1970 року // Відомості Верховної Ради. — 1970. № 29. — Ст. 205.
18. Сіряк В. І. Правове забезпечення екологічної безпеки на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В. І. Сіряк. — К., 2008. — 18 с.
19. Земельний Кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.

### Анотація

**Басай Р. М.** Історичні аспекти правового регулювання техногенно забруднених земель на території України. — Стаття.

У статті досліджуються історичні передумови формування правових основ використання і охорони техногенно забруднених земель на території України. Вперше правовий режим техногенно забруднених земель було визначено у земельному законодавстві незалежної України.

*Ключові слова:* землі, охорона земель, техногенно забруднені землі, охорона довкілля.

### Аннотация

**Басай Р. М.** Исторические аспекты правового регулирования техногенно загрязненных земель на территории Украины. — Статья.

В статье исследуются исторические предпосылки формирования правовых основ использования и охраны техногенно загрязненных земель на территории Украины. Впервые правовой режим техногенно загрязненных земель был определен в земельном законодательстве независимой Украины.

*Ключевые слова:* земли, охрана земель, техногенно загрязненные земли, охрана окружающей среды.

### Summary

*Basaj R. M.* Historical aspects of the legal adjusting of technogenic muddy earth on territory of Ukraine. — Article.

In the article is investigated historical pre-conditions of forming of legal frameworks of the use and guard of technogenic muddy earth on territory of Ukraine. First the legal mode of technogenic muddy earth was certain in the land legislation of independent Ukraine.

*Keywords:* earth, guard of earth, technogenic muddy earth, guard of environment.

УДК 340.15(470)“16/17”:348.71.001.73

*Я. С. Васькевич*

### РЕФОРМАТОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЕТРА I В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЦЕРКОВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

На протяжении многих столетий Православная Церковь оказывала сильнейшее воздействие на все стороны жизни русского и других принявших православие народов России. Православная церковь выступала как консолидирующий фактор в объединении не только государства, но и народа. Роль Русской Церкви в жизни народа неопенима: после принятия христианства пришла письменность, монастыри стали центрами распространения грамотности на Руси, в частности, в них велось летописание, создавались шедевры древнерусской литературы и иконописи. В XX в. произошли существенные изменения в государственно-церковных отношениях. Возникла необходимость разработки государственной политики в области свободы совести и вероисповедания. Однако и на сегодняшний момент государство не имеет целостной и научно обоснованной научной концепции своей церковной политики. В силу чего особо актуальным представляется обобщение и практическое осмысление исторического опыта уже состоявшихся вероисповедных реформ.

В годы существования Святейшего Синода цензурные условия исключали возможность обстоятельного и вдумчивого изучения положения Русской Церкви в период преобразований Петра Великого. Тем не менее в отечественной историко-правовой науке вопросы правового положения Русской Православной Церкви в эпоху Петра I затрагивались в работах многих исследователей. В первой половине XIX в. были сделаны попытки научно-критического изложения истории русской церкви синодального периода, в частности Г. Флоровский, Ю. А. Куреков, Н. М. Никольский, Е. В. Анисимов, А. В. Карташев и т.д.

Цель и задачи исследования: проанализировать исторический опыт реформаторской деятельности Петра I в государственно-церковных отношениях, исследовать и обобщить причины и предпосылки церковной реформы Петра I, изучить новые принципы взаимодействия государства и церкви, сформировавшихся в результате политики Петра I.

XVIII в. в истории Православной Церкви стало своеобразным этапом между двумя качественно разными по содержанию и форме периодами ее жизни.