

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ: стан та перспективи

**Володимир Кудінов,**

*здобувач Національного університету біоресурсів і природокористування,  
м. Київ*

*У статті визначено стан правового регулювання охорони земель, запропоновані шляхи його вдосконалення.*

**Ключові слова:** охорона земель, правове регулювання охорони земель, раціональне використання земель, земельна реформа в Україні.

Одним із найбільш дієвих та ефективних різновидів соціального регулювання є правове регулювання. Саме завдяки йому найважливіші суспільні відносини набувають чіткої правової регламентації, що в кінцевому результаті забезпечує їх упорядкування, охорону та розвиток.

Серед дослідників правових засад земельної реформи в Україні слід відмітити таких, як В. Андрейцев, А. Арнаут, Г. Балюк, А. Бобкова, Г. Волков, А. Гетьман, О. Глогова, А. Голіченков, В. Гуревський, О. Заєць, Л. Заставська, І. Каракаш, Т. Коваленко, Т. Ковальчук, П. Кулинич, В. Мунтян, В. Носік, О. Погрібний, С. Разметаєв, В. Семчик, Н. Титова, В. Федорович, Ю. Шемшученко, М. Шульга, В. Ярчук та ін. Однак у їх роботах порушувалися важливі, але лише деякі засади цього явища правової дійсності. Саме тому потребує більш детального розгляду такий напрям земельної реформи, як охорона земель, що і зумовлює актуальність обраної теми.

Відповідно до Постанови Верховної Ради УРСР «Про земельну реформу» від 18.12.1990 р. завданням земельної реформи є перерозподіл земель із одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам і організаціям з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатуокладної економіки, раціонального використання й охорони земель.

Виконані лише ті заходи у земельному реформуванні, які не вимагали суттєвих бюджетних коштів: роздержавлення земель і передача їх у власність недержавним сільськогосподарським підприємствам та організаціям; проведення грошової оцінки сільськогосподарських і несільськогосподарських земель; розподіл земель колективної власності на земельні частки (паї); видача громадянам сертифікатів на право на земельну частку

(пай) і державних актів на право власності на землю [1, с. 41]. Отже, перший напрям земельної реформи – рівноправний розвиток різних форм господарювання на землі знайшов доволі потужне правове забезпечення в законодавстві України.

Наступні вектори земельної реформи в Україні – раціональне використання й охорона земель також мають необхідну правову базу. Зокрема, цим питанням присвячується увага в таких нормативно-правових актах, як закони України «Про меліорацію земель», «Про охорону земель» від 19.06.2003 р., «Про особисте селянське господарство» від 15.05.2003 р., «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р., «Про оцінку земель» від 11.12.2003 р., «Про землевустрій» від 22.05.2003 р., «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 05.06.2003 р., «Про іпотеку» від 05.06.2003 р., «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 05.02.2004 р., «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 01.07.2004 р., «Про захист конституційних прав громадян на землю» від 20.01.2005 р., постанова Кабінету Міністрів України «Про Комплексну програму захисту від шкідливої дії вод сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь в Україні у 2001–2005 роках та прогноз до 2010 року» від 26.07.2000 р. тощо.

Основним законом, що визначає правові, економічні та соціальні основи охорони земель із метою забезпечення їх раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву й охорони довкілля є Закон України «Про охорону земель». У статті 1 цього Закону дається дефініція охорони земель як система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших за-

ходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення.

У Земельному кодексі (далі – ЗК) України охорона земель визначається як система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення (ст. 162).

Таким чином, одним із напрямів охорони земель є їх раціональне використання. Саме тому вважаємо за доцільне враховувати зазначене при розгляді правового регулювання таких векторів земельної реформи, як раціональне використання й охорона земель, досліджуючи у цілому останнє. Слід зазначити, що саме цей вектор земельної реформи не знаходить необхідної державної підтримки. Так, на думку деяких дослідників, земельна реформа здійснювалася в умовах недостатнього фінансування державою її заходів, а також супутніх програм, у тому числі тих, що мають природоохоронний характер, торкаються розвитку земельного кадастру, моніторингу земель, землеустрою, проведення вишукувань і розвідувань земельного фонду. Проблема охорони земель держави в останні роки трансформувалася в одну із невирішених проблем безпеки держави. Припинилося виконання робіт з охорони земельного фонду, третина сільськогосподарських угідь продовжує піддаватися дії ерозії [1, с. 41].

Негативно на охорону земель впливає також невідповідність і неоднозначність закріплених нормативно-правовими актами заходів у цій сфері. Так, відповідно до Закону України «Про охорону земель» система заходів у галузі охорони земель передбачає:

- державну комплексну систему спостережень;
- розроблення загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм використання й охорони земель, документації із землеустрою у сфері охорони земель;
- створення екологічної мережі;

- здійснення природо-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного й інших видів районування (зонування) земель;

- економічне стимулювання впровадження заходів щодо охорони та використання земель, підвищення родючості ґрунтів;

- стандартизацію та нормування.

У той самий час відповідно до ст. 164 ЗК України охорона земель включає:

- обґрунтування та забезпечення досягнення раціонального землекористування;

- захист сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб;

- захист земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, пересушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами, від інших несприятливих природних і техногенних процесів;

- збереження природних водно-болотних угідь;

- попередження погіршення естетичного стану й екологічної ролі антропогенних ландшафтів;

- консервацію деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь.

Не менш важливою та дискусійною є ст. 56 Закону України «Про охорону земель», в якій визначені умови, види, суб'єкти, особливості юридичної відповідальності за порушення законодавства України про охорону земель, а саме:

- юридичні та фізичні особи, винні в порушенні законодавства України про охорону земель, несуть відповідальність згідно із законом;

- застосування заходів дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративної або кримінальної відповідальності не звільняє винних від відшкодування шкоди, заподіяної земельним ресурсам;

- шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства України про охорону земель, підлягає відшкодуванню в повному обсязі.

Отже, виникає ряд запитань. *По-перше*, юридичні та фізичні особи несуть відповідальність лише за умови, якщо винні в порушенні законодавства України про охорону земель. Законом України «Про охорону земель» чітко визначено, що є охороною земель. У той самий час у п. 2 ст. 56 зазначеного Закону закріплюється, що відповідальність можлива за завдання шкоди земельним ресурсам. Та чи тотожні поняття «земля» та «земельні ресурси»? Доволі спірно, оскільки у цьому ж Законі також дефінітивно закріплено, що земельні ресурси – це сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення та господарської діяльності, ос-

новний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві. Таким чином, останні є лише складовою частиною земель, що значно звужує об'єкт правопорушення й ускладнює правореалізацію. *По-друге*, відшкодування шкоди у разі нераціонального землекористування чи вилучення земель, безумовно, можливе. Та чи можливе відшкодування в повному обсязі за умов забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами?

Крім того, у чинному ЗК України виокремлюється охорона земель (ст. 167) і охорона ґрунтів (ст. 168). Зокрема, ст. 167 ЗК України присвячена охороні земель, а також ґрунтів від забруднення небезпечними речовинами, а у ст. 168 йдеться про охорону ґрунтів земельних ділянок. Таким чином, у зазначених статтях також різні об'єкти охорони.

Статтею 211 ЗК України визначена відповідальність за порушення земельного законодавства. Аналіз зазначеної статті дозволяє дійти висновку також про можливість неоднозначного трактування. Зокрема, у п. 3 ст. 211 ЗК України закріплено, що громадяни й юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність за «забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами». Хоча ст. 164 ЗК України охорона земель передбачає виключно захист земель від «забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів». Чи є відмінність між «забрудненням» і «засміченням»? Чи доречно розрізняти ці поняття? Тим більше, що є законодавче визначення лише «забруднення ґрунтів», а не земель.

Контент- та івент-аналіз статей Кримінального кодексу (далі – КК) України та Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) дозволяє стверджувати, що за порушення земельного законодавства правопорушники здебільшого несуть адміністративну відповідальність. Більше того, тривалий час кримінальне законодавство України не містило спеціальної норми щодо кримінально-правової охорони землі. За порушення якісного стану землі передбачалася лише адміністративна відповідальність (ст. 52 КУпАП). Лише після прийняття нового КК України було виокремлено розділ VIII Особливої частини КК України «Злочини проти довкілля», де встановлено кримінальну відповідальність за злочинні посягання проти навколишнього природного середовища, та включено ст. 239 «Забруднення або псування земель».

Отже, зберігаючи адміністративну відповідальність за псування і забруднення сільсь-

когосподарських та інших земель, законодавець передбачив і кримінальну відповідальність за такі ж діяння за більш небезпечних умов їх вчинення.

Зазначена конкуренція статей чинного КК України та КУпАП «передбачає можливість правозастосовувача вирішувати питання про віднесення того чи іншого протиправного діяння чи до адміністративних проступків, чи до злочинів, що, у принципі, є неприпустимим і це суперечить положенням п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України» [2, с. 6].

Ми поділяємо пропозицію А. Шульги про достатню наявність соціально-правових умов і підстав для введення до національного кримінального права окремої норми про кримінальну відповідальність за забруднення або псування земель, а також про те, що ефективна протидія цьому негативному явищу неможлива без встановлення кримінальної відповідальності за вказані діяння [3, с. 7], але здебільшого в наукових джерелах зазначається, що вказана кримінально-правова норма виявилася дещо складною та суперечливою для її сприйняття і практичного застосування, її зміст потребує відповідного теоретичного осмислення, розроблення рекомендацій щодо її вдосконалення з метою більш ефективного застосування у слідчо-судовій практиці [3, с. 7].

Унікальні природно-біологічні умови степової зони півдня України, наявність 1,5 млн га зрошуваних земель, значний матеріально-технічний потенціал водогосподарського комплексу дозволяють вирощувати різні сільськогосподарські культури з високими виробничими й економічними показниками [4, с. 59]. Разом із тим аналіз структури посівних площ в Автономній Республіці Крим свідчить про значні порушення наукових основ землекористування, що також характерно і для інших областей півдня України [4, с. 59].

Отже, необхідність правового забезпечення курсу на демократичні перетворення в суспільстві та державі визначає реформування всієї правової системи України і, насамперед, її законодавства [5, с. 12].

Не тільки земельне законодавство, а й загалом вітчизняна система законодавства має суттєві недоліки. Зокрема, Ю. Шемшученко до недоліків законодавства України відносить: його безсистемний розвиток; внутрішню суперечливість при регулюванні тих чи інших суспільних відносин; неврегульованість багатьох суспільних відносин; диспропорції у співвідношенні між законами та підзаконними актами на користь останніх; недостатню наукову обґрунтованість, декларативність і безадресність законодавчих актів; відсутність у цих актах механізмів їх реалізації [6, с. 42].

Що стосується правового регулювання земельної реформи, то ми підтримуємо думку дослідників, які зазначають, що вітчизняна правотворча діяльність у реформуванні земельних відносин здійснювалася покvapливо, законодавчі положення були нечіткими, ґрунтувалися на пропозиціях, не перевірених практикою, тому часто змінювалися за змістом, характеризувалися непослідовністю. Пояснюється це тим, що земельна реформа, як правило, проводилася пошуковими методами, на її завершення відводився історично малий проміжок часу, що, у свою чергу, призвело до неврегульованості важливих питань і суперечливості законодавства [7, с. 64].

Схожу позицію обстоюють й інші фахівці земельного права, зазначаючи, що земельна реформа потребує поміркованих, виважених, вивірених і обґрунтованих дій. Проте у правовій сфері відбувається неочікувана, неупереджена самодіяльність у формуванні законодавчих та інших правових актів. Така спонтанність доводить до кризового стану законодавства, яке іноді набуває чинності в умовах здійснення реформи шляхом пошуків і помилок (ще й з оглядкою на суперечливі пропозиції окремих реформаторів, а також іноземних консультантів, які нерідко дуже далекі від інтересів українського селянства [1, с. 39].

#### Висновки

Незважаючи на значну кількість нормативно-правових актів, що регулюють су-

спільні відносини в умовах вітчизняної земельної реформи, земельне законодавство є недосконалим і потребує вдосконалення. Більше того, процес реформування земельних правовідносин незавершений, передусім у сфері охорони земель. Саме тому необхідні подальші дослідження позитивного зарубіжного досвіду землевпорядкування, зокрема європейських країн.

#### Література

1. *Новаковський Л., Будзілович І., Леонець В., Юрченко А.* Земельна реформа в Україні продовжується... (до 10-ї річниці) // *Право України*. – 2001. – № 1. – С. 37–42.
2. *Мельник Н., Хавронюк Н.* Сфера дозволено-го сужається // *Зеркало недели*. – 2004. – № 38.
3. *Шульга А. М.* Кримінально-правова охорона земель від забруднення або псування: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2004. – 21 с.
4. *Миронов В.* Економіко-правова та екологічна охорона земель // *Право України*. – 2003. – № 8. – С. 59–61.
5. *Концепція розвитку законодавства України на 1997–2005 роки*. – К., 1997.
6. *Шемшученко Ю. С.* Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України // *Концепція розвитку законодавства України / За ред. В. Ф. Опришка*. – К., 1996.
7. *Тошюк М. О.* Аналіз правових засад становлення ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні // *Землевпорядний вісник*. – 2005. – № 3. – С. 63–68.

*This scientific work is about legal bases of protection of lands and propose ways of their improvement.*

*В статтє определено состояние правового регулирования охраны земель, предложены пути его совершенствования.*

